

Les *MBRF* : l'évolution des négociations et la position des pays participants (1ère partie)

Monique Lachance et Albert Legault

Volume 9, numéro 2, 1978

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700857ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700857ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Lachance, M. & Legault, A. (1978). Les *MBRF* : l'évolution des négociations et la position des pays participants (1ère partie). *Études internationales*, 9(2), 246–280. <https://doi.org/10.7202/700857ar>

LES MBFR : L'ÉVOLUTION DES NÉGOCIATIONS ET LA POSITION DES PAYS PARTICIPANTS (I^{re} partie)

Monique LACHANCE et Albert LEGAULT *

INTRODUCTION

La Conférence de Vienne sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces armées en Europe (*MBFR – Mutual Balanced Force Reduction* **) entre dans sa cinquième année, et l'on semble encore loin d'une solution acceptable aux deux parties. Par comparaison, la I^{ère} Conférence sur la sécurité et la coopération (CSCE) aura duré peu de temps.

La nature des problèmes posés est très différente dans les deux cas. Le point commun des deux conférences est qu'elles réunissent un grand nombre de pays européens de part et d'autre de la ligne de démarcation. Le lien établi entre CSCE et *MBFR* fut plutôt une manœuvre tactique destinée à obtenir l'adhésion de tous les intéressés aux deux conférences, les Soviétiques ayant accepté les *MBFR* en échange de l'acceptation par l'Ouest de leur proposition visant à convoquer une conférence sur la sécurité et la coopération. En fait, les *MBFR* s'apparentent plus aux *SALT*, dont ils sont le prolongement « conventionnel », « nucléaire tactique » et « multilatéral » (par opposition aux *SALT* « nucléaires stratégiques » et « bilatéraux ») qu'à la CSCE.

Le cheminement est long. Nous verrons d'abord les origines et les fondements de la Conférence. Nous verrons que toutes les propositions présentées jusqu'ici s'articulent autour des deux plans de traité présentés dès le début de la Conférence de Vienne par l'OTAN et le Pacte de Varsovie. De ces propositions émergent des points de divergence et c'est à l'élimination de ces divergences que doit aboutir une solution de compromis.

Après un survol de cette évolution générale des négociations, nous examinerons l'attitude des pays participants ; d'abord celle des grandes puissances, ensuite celle des pays européens, tant participants directs qu'observateurs. Nous allons, dans la mesure du possible, déterminer pour chacun de ces pays, les motifs qui les ont amenés à participer aux *MBFR*, les principes généraux d'après lesquels ils ont établi leur position respective (déclarations officielles), les problèmes spécifiques à chacun de ces

* Les auteurs sont respectivement attachée de recherche au CQRI, et professeur au Département de science politique de l'université Laval.

Les articles ont été rédigés dans le cadre d'un projet de recherche financé par le Conseil de recherche pour la défense. Les auteurs tiennent ici à remercier M^{lle} Hélène GALARNEAU et M. Rigobert M'BAN qui ont été associés à cette recherche.

** Les Soviétiques n'acceptent que le sigle *MFR* étant donné qu'ils n'admettent pas *a priori* la notion de réductions équilibrées. Cf. *supra*, p. 251.

pays relativement aux MBFR et l'impact de quelques facteurs d'ordre interne (variations dans le budget de la défense, réformes dans le domaine militaire, etc.) sur les négociations.

Il est évident que l'attitude de pays comme les États-Unis l'URSS ou la RFA est primordiale dans la conduite des négociations. Mais celle des petits pays comme la Hollande, par exemple, joue un rôle psychologique non négligeable : leurs décisions prises dans le domaine de la défense (augmentation ou diminution du budget, réformes dans les structures de l'armée, etc.) influent sur le moral des délégations à Vienne et, de ce fait, contribuent à durcir, adoucir ou modifier les positions initiales.

Enfin, dans une dernière partie qui sera traitée dans un prochain numéro, nous nous pencherons sur les questions relatives aux méthodes de réductions proposées par les experts. Le caractère technique et donc assez complexe de ces méthodes ne doit cependant pas faire oublier que, les chefs d'État étant, en général, peu portés sur les calculs savants, l'accord auquel ils parviendront sera d'abord et avant tout politique.

I – HISTORIQUE ET ÉVOLUTION DES MBFR

A – L'historique

C'est lors d'une réunion des ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTAN, tenue en juin 1968 à Reykjavik que ces pays, à l'exception de la France, acceptèrent le principe des MBFR. Dans le communiqué final, ils proposaient au Pacte de Varsovie la tenue d'une conférence sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe. Cette initiative leur avait été suggérée par le rapport Harmel sur les tâches futures de l'Alliance atlantique, soumis à l'OTAN quelques mois plus tôt. En plus de réaffirmer l'importance du rôle de l'Alliance dans la promotion de la détente et dans le renforcement de la paix mondiale, le rapport Harmel recommandait d'étudier très sérieusement la possibilité de réductions mutuelles et équilibrées des forces en Europe.

Rappelons que le désarmement régional considéré comme une contribution à la détente et à l'aménagement de nouveaux rapports entre les deux blocs fut évoqué pour la première fois lors de la Conférence de Genève en 1955. Par la suite, les pays de l'Est présentèrent aux Occidentaux des propositions très précises à ce sujet. Le 2 octobre 1957, le ministre polonais des Affaires étrangères, M. Rapacki, suggéra la création d'une zone dénucléarisée en Europe centrale : sa proposition fut rejetée malgré des modifications ultérieures apportées au plan polonais en vue de mieux satisfaire aux demandes des Occidentaux. Le même accueil défavorable fut réservé à la Déclaration de Bucarest, en 1966, laquelle proposait la création d'un système de sécurité collective par des mesures partielles visant à la détente militaire sur le territoire européen¹.

Une thèse veut que l'OTAN se soit attachée aux MBFR en partie pour retarder ou empêcher la tenue d'une CSCE ; sachant que l'Union soviétique n'était pas intéressée à de telles négociations sur la réduction des forces et qu'elle refuserait donc d'accéder à la demande des Occidentaux, l'OTAN avait désormais un motif valable de refuser la tenue d'une CSCE qu'elle ne désirait pas. En effet, le 17 mars 1969, les pays du Pacte de Varsovie avaient lancé un appel en faveur d'une conférence paneuropéenne,

1. Un groupe d'études, « La réduction équilibrée des forces et l'aménagement de la sécurité en Europe dans le contexte politique actuel », *Politique étrangère*, n° 5, 1970, pp. 499-510.

mais en excluant du programme le problème de la limitation régionale des armements. Benjamin Rosenthal a ainsi résumé la position occidentale :

If the European Security Conference is the child of Soviet planners, the Western alliance is the somewhat surprised parent of mutual and balanced force reduction talks. NATO countries, but principally the U.S. initially, advocated force reduction talks for two negative reasons. First, their instance on MBFR talks before an ESC served to brake the Soviet conference proposal. Second, and very importantly, the imminence of negotiations was intended to forestall U.S. critics who called for unilateral troop withdrawals².

En effet, depuis 1966, l'administration américaine est soumise périodiquement aux pressions du Congrès par lesquelles on tente de l'obliger à ramener une partie des troupes américaines stationnées en Europe. Les MBFR auraient donc été mis de l'avant, non pas pour qu'on effectue des réductions d'abord mais bien pour empêcher qu'il ne s'en produise avant qu'elles ne puissent devenir mutuelles et équilibrées³.

Le 27 mai 1970, le Communiqué de Rome renouvelle l'invitation des pays de l'OTAN d'engager des négociations sur les « réductions mutuelles et équilibrées des forces », et cette fois, apporte des précisions quant à leurs modalités :

1. les réductions devront respecter les intérêts de sécurité de l'Alliance et ne devront pas se faire au détriment de l'un ou l'autre côté ;
2. elles devront être réciproques de même que « phasées et équilibrées dans le temps et l'étendue » ;
3. les forces étrangères stationnées en territoire européen et les forces indigènes de ces pays seront partie aux réductions, avec leurs armements ;
4. il devra y avoir une vérification et un contrôle adéquat de tout accord⁴.

Le Pacte de Varsovie fit mention de la réduction des forces, pour la première fois un mois plus tard, dans le mémorandum de Budapest du 22 juin. Les ministres des Affaires étrangères du Pacte demandaient que soit étudiée, « au sein de l'organisme créé à la conférence paneuropéenne ou sous toute autre forme acceptable pour les États intéressés », la question de la réduction des « forces armées étrangères stationnées sur le territoire des États européens⁵ ». Un pas semblable en faveur de la CSCE avait été fait par l'OTAN dans sa Déclaration de Bruxelles du 5 décembre 1969 : l'Alliance atlantique, qui mentionnait pour la première fois la proposition de l'Est d'une conférence paneuropéenne, en souhaitait une solide préparation.

Dès lors, la distance qui séparait les deux approches du problème de la sécurité européenne, celle de l'Est, « politique et abstraite⁶ », par une conférence paneuropéenne sur la sécurité et la coopération et celle de l'Ouest, « militaire et concrète⁷ », par des réductions équilibrées des forces en Europe, était quelque peu diminuée. De part et

2. Benjamin ROSENTHAL, « America's Move », *Foreign Affairs*, janvier 1973, p. 383.

3. Frederick S. WYLE, « European Security : Beating the Numbers Game », *Foreign Policy*, printemps 1973, p. 43.

4. Cf. *Survival*, août 1970, p. 282.

5. Communiqué de Budapest du 22 juin 1970, paragr. 7.

6. Charles ZORGBIBE, « La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et le contrôle des armements », *Chronique de politique étrangère*, n° 4, juillet 1973, p. 405.

7. *Ibid.*, p. 406.

d'autre, on ne rejetait pas d'emblée l'éventualité de tenir les conférences proposées et l'on acceptait le dialogue. Néanmoins, ce communiqué de Rome et le mémorandum de Budapest révélaient le maintien de divergences importantes. Alors que l'OTAN exigeait l'ouverture des négociations sur la réduction des forces dans les plus brefs délais, le Pacte ne prévoyait de discuter de la question qu'après la réunion de la Conférence européenne de sécurité, ce qui aurait retardé pendant longtemps ces négociations. En outre, le Pacte ne mentionnait que la réduction des troupes étrangères : il semblait ainsi ne viser que les troupes des pays extra-européens, excluant ainsi du débat l'importante question des armes nationales allemandes.

À l'Ouest, on crut aux bonnes dispositions de l'Est envers les MBFR après les discours prononcés par M. Brejnev, le 30 mars 1971, devant le XXIV^e Congrès du parti communiste où il déclarait :

Nous tenons au démantèlement des bases militaires étrangères. Nous tenons à une réduction des forces armées et des armements dans les zones où la confrontation militaire est spécialement dangereuse et par-dessus tout en Europe centrale⁸,

puis le 14 mai, à Tbilissi, où il se disait prêt à « goûter le vin » des négociations sur la réduction des forces en Europe centrale. Il reprit une troisième fois la parole en faveur des MBFR, le 11 juin :

Vous savez que parmi nos propositions il y en a une sur la réduction des forces armées et des armements en Europe... Pour notre part, nous déclarons une fois de plus que nous sommes prêts à donner à cette série importante de problèmes toute l'attention qu'elle mérite. Il est compréhensible que nous ayons l'intention d'agir en contact étroit avec nos alliés⁹.

Le 3 septembre 1971, le principal obstacle à la CSCE et aux MBFR est levé grâce à la signature de l'accord quadripartite sur Berlin. Cet accord et les réactions favorables des dirigeants soviétiques amenèrent l'OTAN à envoyer, en octobre, un émissaire avec mission de sonder les opinions des pays de l'Est. M. Manlio Brosio, qui venait de quitter le poste de secrétaire général de l'OTAN, fut désigné comme représentant de l'OTAN, mais ni Moscou ni ses alliés n'acceptèrent de le recevoir. Ceux-ci se prononcèrent pourtant en faveur de la réduction des forces en Europe pour une seconde fois lors de la réunion du Comité consultatif politique des pays-membres du Pacte de Varsovie tenue en janvier 1972 à Prague. Dans le paragraphe 27 du communiqué publié à l'issue de cette rencontre, les pays-membres du Pacte précisaient leur conception des MBFR :

Les États-membres du Traité de Varsovie estiment qu'un accord sur la réduction des forces armées et des armements en Europe contribuerait également à consolider la sécurité européenne. Ils partent du fait que le problème de la réduction des forces armées et des armements en Europe, tant étrangers que nationaux, doit être réglé de manière à ne pas porter préjudice aux pays qui participeront à cette réduction. L'examen et le choix des moyens permettant de régler ce problème ne doivent pas être la prérogative des blocs militaro-politiques qui existent en Europe. Un accord pourrait être réalisé sur les modalités des pourparlers touchant ce problème¹⁰.

Le Pacte de Varsovie demandait aussi que fût convoquée la CSCE dès 1972. La mention d'une réduction des « forces et armements nationaux » représentait un

8. Cité dans *Nouvelles de l'OTAN*, juillet-août 1971, p. 29.

9. *Ibid.*

10. « Communiqué de la Conférence du Comité consultatif politique des pays-membres du Traité de Varsovie », *Nouvelles de l'OTAN*, mars-avril 1972, p. 35.

net rapprochement de la position occidentale. Cependant, le communiqué ne proposait aucun calendrier pour les négociations et passait sous silence les initiatives de M. Brosio.

Le problème connut un début de solution lors de la rencontre au sommet américano-soviétique de mai 1972 qui aboutit, le 26, à la signature du premier accord *SALT*. Brejnev et Nixon se mirent d'accord sur la nécessité de mettre au point aussitôt que possible la procédure des négociations *MBFR*. Cinq jours plus tard, à Bonn, le Conseil atlantique, prenant note de la convergence des deux positions, proposait des conversations multilatérales préparatoires sur la réduction des forces, avant ou parallèlement à l'ouverture des conversations préparatoires à la CSCE.

Les dernières étapes de la mise au point des entretiens exploratoires se firent assez rapidement. La tenue d'une conférence sur la réduction mutuelle des forces parallèlement à la Conférence sur la sécurité européenne, mais séparée d'elle, fut acceptée par Moscou lors de la visite qu'y fit Kissinger en septembre. Le 10 novembre, Joseph Luns, secrétaire général de l'OTAN, déclarait que les conversations préparatoires sur la CSCE et les *MBFR* se tiendraient parallèlement, les premières à Helsinki le 22 novembre 1972, les secondes à Vienne en janvier 1973¹¹. L'invitation officielle lancée par les gouvernements des États-Unis, de Grande-Bretagne, de République fédérale d'Allemagne, de Belgique, des Pays-Bas, du Luxembourg et du Canada aux pays du Pacte de Varsovie d'entreprendre, le 31 janvier 1973, les pourparlers exploratoires sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe fut acceptée par le Pacte de Varsovie le 18 janvier 1973. Celui-ci proposait que les pourparlers se déroulent à Vienne et que la conférence soit ouverte à tous les pays¹². Les Occidentaux, au contraire, étaient d'avis que seuls les pays ayant une « influence importante » avaient qualité pour participer aux entretiens préparatoires. On décida finalement que le choix des pays participants serait fixé au moment de ces discussions exploratoires. Selon la version courante, le choix de Vienne comme lieu de la rencontre a été proposé pour la première fois par le Pacte de Varsovie en janvier 1973. Pourtant, M. Luns annonçait dès novembre 1972 que les entretiens auraient lieu à Vienne. Aussi pouvons-nous croire, sans toutefois bien comprendre les motifs qui ont poussé l'OTAN à faire passer cette décision pour une concession occidentale, comme le rapporte M. Alain Jacob, que

le choix de Vienne comme lieu de rendez-vous a fait l'objet d'un accord entre MM. Gromyko et Rogers dès l'automne 1972, lorsque le ministre soviétique des Affaires étrangères se trouvait aux États-Unis à l'occasion de la session de l'Assemblée générale des Nations-Unies¹³.

Il faut ici dire un mot sur le problème du lien entre la CSCE et les *MBFR*. Lors des pourparlers exploratoires d'Helsinki, il y eut un vif débat sur la question. Les États-Unis, l'URSS, la France et la Grande-Bretagne étaient fermement opposés à ce que ces deux conférences soient liées. La Roumanie, la Yougoslavie, les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark et la Suède y étaient favorables¹⁴.

11. *Le Monde*, 12-13 novembre 1972, p. 20.

12. La revue londonienne *The Economist* publia à la suite de ces propositions du Pacte de Varsovie un article plutôt ironique et amer, « Force Cuts-Hold Back Suckers », le 27 janvier 1973, p. 33. Elle accuse le gouvernement soviétique d'avoir avancé ces propositions « just to be awkward », de même qu'elle croit que les gouvernements occidentaux « have been played for suckers. Once bitten, twice shy ». Cet article est très significatif de la position britannique à l'endroit des *MBFR* : crainte et méfiance.

13. *Le Monde*, 18 janvier 1973, p. 3.

14. François CARLE, « Les pourparlers exploratoires d'Helsinki », 1^{ère} partie, *Études internationales*, vol. IV, n° 3, septembre 1973, pp. 336-337.

L'URSS ne voulait pas qu'elles soient réunies

pour ne pas compliquer et compromettre la CSCE en discutant des MBFR... Les États-Unis aussi se montrèrent hostiles à cette idée, persuadés que sa mise en pratique ne pourrait que faire traîner en longueur les travaux de la CSCE ¹⁵.

On décida finalement de n'établir aucune liaison entre les deux conférences, si ce n'est l'étude, dans la corbeille de la sécurité de la CSCE – « confidence building measures » – ce qui enlevait à la CSCE toute initiative pour négocier des mesures de sécurité et qui donnait toute liberté de manœuvre aux MBFR.

B – L'évolution des négociations

1 – LES CONSULTATIONS PRÉPARATOIRES RELATIVES À L'EUROPE CENTRALE

Le 31 janvier, à Vienne, la première rencontre non officielle des délégations présentes s'ouvre sur une querelle de sigles, l'Union soviétique refusant le terme « équilibrées » de l'expression MBFR. L'accepter aurait signifié qu'il existait effectivement un déséquilibre militaire en Europe – c'est là la thèse occidentale –, déséquilibre que, pour des raisons stratégiques, les Soviétiques n'ont jamais voulu admettre. On se contente donc du sigle officiel de MFR (*Mutual Force Reduction*) même si, sur le fond, la question des « réductions équilibrées » demeure entière.

La question de la composition des pays participants constitua un vif objet de discussions. À Vienne, les sept pays-membres du Pacte de Varsovie et tous les pays de l'OTAN (à l'exception de la France, du Portugal et de l'Islande) étaient présents. L'OTAN suggéra que seuls les pays ayant des forces en Europe centrale aient le statut de participants de plein droit à la Conférence. Au contraire, le Pacte de Varsovie se montra favorable à une participation de tous les membres des deux alliances : la Bulgarie et la Roumanie exigèrent d'être reconnues comme participants à part entière.

Devant la fermeté des Occidentaux et après bien des atermoiements, les pays de l'Est laissèrent tomber leurs exigences et les deux parties résolurent de n'inclure dans les négociations que les pays dont les troupes étaient présentes dans la zone d'Europe centrale, c'est-à-dire les États-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne, la RFA, la Belgique, la Hollande et le Luxembourg pour l'OTAN, et l'URSS, la Pologne, la RDA et la Tchécoslovaquie pour le Pacte de Varsovie. Quant à la Norvège, au Danemark, à l'Italie, à la Grèce, à la Turquie, à la Roumanie, à la Bulgarie et à la Hongrie, on leur octroya le statut de pays observateurs. En réalité ce n'est que le 14 mai 1973 qu'intervint le compromis relatif au statut d'observateur pour la Hongrie. Le cas hongrois se révéla particulièrement ardu. Prenant prétexte du refus de l'Italie d'être participante à part entière des MBFR, en raison de certaines considérations géographiques, l'URSS réclamait pour la Hongrie un statut d'observateur : le point de vue des délégués soviétiques et hongrois était que la Hongrie faisait partie des Balkans, donc de la « zone sud », au même titre que l'Italie de la région méditerranéenne. La solution arriva sous forme de compromis le 14 mai 1973 ; l'OTAN se ralliait provisoirement à la formule du Pacte mais elle ne renonçait pas à une inclusion ultérieure de la Hongrie dans les MBFR ¹⁶.

Le 28 juin, on se quitte avec, somme toute, peu de choses, mais avec l'assurance que le 30 octobre de la même année commenceront à Vienne les « négociations

15. *Ibid.*, p. 337.

16. Cf. *SIPRI Yearbook 1974*, p. 42.

concernant la réduction mutuelle de forces et d'armements ainsi que les mesures associées, en Europe centrale ».

Le paragraphe 3 du communiqué du 28 juin fait le point sur le niveau de consensus établi au cours des entretiens exploratoires :

Il a été convenu que l'objectif général des négociations sera de contribuer à des relations plus stables et de renforcer la paix et la sécurité en Europe. Ils sont convenus que pendant les négociations on devra s'entendre pour mener celles-ci de façon à assurer l'examen le plus efficace et le plus approfondi de la matière en cause en tenant dûment compte de sa complexité. Ils se sont également mis d'accord pour que les arrangements spécifiques soient élaborés avec soin quant à leur portée et à leur échelonnement dans le temps, de manière telle qu'ils soient à tout égard et à tout moment conformes au principe du maintien d'un même degré de sécurité pour chaque partie. Il a été décidé que dans le cours des négociations, toute question en rapport avec la matière en cause peut être introduite aux fins de négociation par chacun des États qui prendront les décisions nécessaires sans préjudice du droit qu'ont tous les participants de prendre la parole et de distribuer des documents sur la matière en cause ¹⁷.

2 – LES MBFR : PREMIÈRE PHASE

a) *Les projets de traités initiaux*

Le 30 octobre, les délégués des pays concernés se réunissent à Vienne pour entamer les négociations proprement dites. Le 8 novembre, l'Union soviétique met sur la table le projet de traité des pays du Pacte de Varsovie. La Roumanie, qui aurait voulu que la question de la réduction des forces armées soit reliée à la CSCE et débattue entre tous les pays européens, refuse d'être associée à ce projet. Le 22 novembre, c'est au tour des États-Unis de présenter le plan de traité de l'OTAN.

Les deux propositions initiales peuvent être résumées ainsi :

– pour le Pacte de Varsovie, réduction en trois étapes de toutes les forces étrangères et nationales des 11 pays compris ou disposant de troupes dans la zone de réduction. Dans une première étape (1975), les pays réduiraient leurs troupes de 20 000 hommes de chaque côté et une quantité correspondante d'armements et d'équipement militaire proportionnellement au nombre de troupes dont dispose chaque État. Ces réductions comprendraient aussi bien des forces terrestres et aériennes que les sous-unités équipées d'armes nucléaires ; un protocole spécial indiquerait quelles unités militaires seront sujettes aux réductions. Dans une deuxième et troisième étapes, les négociations verraient à réduire successivement les forces et armements de tous les pays concernés de 5% en 1976 et de 10% en 1977.

– pour l'OTAN, réduction en deux étapes, la première devant conduire à une réduction de « 20 000 hommes d'unités américaines non spécifiées » (29 000 selon l'I.I.S.S.) ¹⁸ et « 68 000 unités de chars soviétiques désignés » (y compris 1 700 chars) ¹⁹, la seconde à une réduction incluant cette fois les forces des autres participants nationaux ; cette dernière étape devrait ramener le niveau de l'ensemble des forces terrestres (super-

17. « Communiqué final sur les consultations préparatoires à Vienne », *Nouvelles de l'OTAN*, n° 4, 1973, p. 25.

18. Cf. *The Military Balance 1974-1975*, International Institute for Strategic Studies, Londres, 1974, p. 101.

19. Ce dernier chiffre est cité dans *Le Monde*, 25 septembre 1974, p. 3.

puissances et alliés) dans la zone de réduction à un plafond commun de 700 000 hommes ²⁰.

C'est autour de ces deux plans de traité initiaux que s'articuleront toutes les propositions subséquentes. En même temps, ces plans mettent en relief les divergences profondes séparant les deux camps. Il faut aussi ajouter qu'ils laissent de côté la question des mesures associées au contrôle des armements en Europe centrale, mesure dont on avait convenu de discuter lors des pourparlers exploratoires.

b) *Les plans de traité de l'OTAN et du Pacte de Varsovie : fondements et divergences*

Faut-il en conclure que les plans présentés reposent sur des conceptions diamétralement opposées de l'*arms control* ? Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'existent des divergences sérieuses et ce concernant au moins trois points importants :

i) la base numérique des réductions

L'OTAN tient à une réduction « équilibrée » des forces qui, une fois terminée, laisserait les effectifs des deux alliances militaires limités à un « plafond commun » fixé à 700 000 hommes. Concrètement, cela signifie que le Pacte de Varsovie devra réduire un plus grand nombre de troupes et d'armements que l'OTAN. Il semble que les alliés occidentaux aient fait l'unanimité sur cette question, si l'on se fie aux communiqués publiés entre 1973 et 1977 à l'issue des sessions ministérielles de l'alliance atlantique, des réunions du Comité des plans de défense et des sessions sur les MBFR ²¹.

L'adoption du principe des « réductions asymétriques » proposées par l'Ouest signifierait la suppression du déséquilibre existant, selon lui, entre les forces terrestres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie dans la région concernée. Ce déséquilibre numérique est accentué par l'avantage géographique considérable qui tient à la proximité du territoire soviétique de la zone de réduction et à la profondeur du champ de manœuvre à la disposition du pays du Pacte en cas de conflit.

Le Pacte de Varsovie estime pour sa part que seules des réductions à pourcentage égal assureraient aux deux blocs un même degré de sécurité et que la proposition occidentale conduirait à des avantages unilatéraux en faveur de l'OTAN. En effet, l'établissement d'un plafond commun entraînerait une augmentation des forces de l'OTAN et donc compromettrait un équilibre militaire que les gouvernements et spécialistes de l'Est jugent relativement stable. Ces derniers reprochent à leurs homologues occidentaux de ne tenir compte que des données numériques, négligeant par le fait même une foule de facteurs qui donneraient une appréciation plus juste de la situation : qualité de l'armement, haut degré de professionnalisme des armées de l'Ouest, potentiel militaro-industriel considérable de l'Europe de l'Ouest, existence d'armes nucléaires tactiques occidentales dans la zone centrale, sans compter la non-inclusion, dans les négociations, des alliés potentiels (France, Espagne, etc.) ²².

20. Cf. Robin RANGER, « Évaluation des possibilités de contrôle des armements », *Perspectives internationales*, septembre-octobre 1974, p. 31.

21. Cette unanimité implique un accord préalable entre tous les participants occidentaux sur les données quantitatives (hommes, chars, etc.) de l'équilibre militaire en Europe.

22. Cf. *SIPRI Yearbook 1974*, pp. 34-35. L'opinion des délégués du Pacte rejoint l'analyse faite par SIPRI. Selon SIPRI, il est possible de dire s'il existe une parité entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, mais il est impossible d'exprimer cet équilibre en nombres et en pourcentages. Certains éléments sont quantifiables, d'autres le sont moins ou pas du tout, l'importance des éléments quantifiables pouvant d'ailleurs varier dans le développement d'une guerre ; cf. *ibid.*, pp. 31-32.

Il faut aussi ajouter que la notion occidentale de « plafond commun » s'oppose à celle de « plafonds nationaux » préconisée par le Pacte ; la fixation de « plafonds nationaux » permettrait, en effet, de déterminer pour chaque participant direct le nombre de forces et d'armements à réduire. La proposition de l'OTAN accorde une plus grande liberté en ce qui concerne la répartition des réductions à l'intérieur de chaque alliance : elle permettrait ainsi aux Européens de l'Ouest d'organiser leur système de défense sans risque d'ingérence de la part de l'Est ²³.

ii) Les forces à réduire

Il est entendu que les forces stationnées et les forces nationales seront réduites. Le problème est de savoir si elles le seront successivement ou simultanément. Là-dessus, la position de l'OTAN est claire : réduction des troupes américaines et soviétiques d'abord, puis réduction des troupes nationales. Pour le Pacte, les réductions des troupes étrangères et nationales devraient être simultanées. Il faut dire ici que l'opposition des deux points de vue est moins profonde qu'elle ne paraît et que les propositions ultérieures soumises par le Pacte exprimeront une volonté évidente de compromis.

La proposition initiale de l'Est est basée sur le fait qu'une réduction des forces des deux superpuissances risquerait de retarder *sine die* celle des forces nationales ²⁴ : il en voit une preuve dans le fait que les participants directs d'Europe de l'Ouest et le Canada refusent de se soumettre à un accord sur l'importance des réductions de leurs forces et leur échelonnement dans le temps.

Quant aux pays de l'OTAN, devant la menace imminente d'une réduction unilatérale des forces armées par certains petits pays comme la Belgique et le Danemark, ils en sont venus à la conclusion que les États-Unis et l'URSS devaient faire le premier pas. Pour eux l'objectif demeure de fixer un plafond commun aux effectifs des forces terrestres avant que

le reste des participants directs de l'Ouest ne prennent la décision... de conclure avec le Pacte de Varsovie un accord en vertu duquel ils réduiraient leurs forces au cours de la deuxième phase ²⁵.

iii) Les catégories de forces et d'armements à réduire

L'Est voudrait réduire les forces terrestres, aériennes et nucléaires tactiques, alors que le projet de traité occidental ne propose qu'une réduction des seules forces terrestres. Par la suite, une nouvelle proposition viendra modifier sensiblement la position de l'OTAN dans le sens d'une inclusion de certains éléments des forces nucléaires tactiques dans les négociations.

3 – LES MBFR : DEUXIÈME PHASE, 1974–1975

L'année 1974 a ainsi permis de dégager les lignes directrices – et en même temps les principaux points de divergences – des négociations. Comme l'a souligné dans sa

23. Alors que les « plafonds nationaux » du Pacte visent justement à contrôler le plus possible les armées européennes et, principalement, l'armée ouest-allemande.

24. Comme l'affirme le journal polonais *Trybuna Ludu*, le plus grand reproche que font les États socialistes au plan occidental est de « repousser la réduction quantitative de la Bundeswehr aux calendes grecques » : article cité dans *Le Monde*, 25 septembre 1974, p. 3.

25. Conférence de presse de W. J. DE VOS VAN STEENWIJK, Vienne, 17 avril 1975.

conférence de presse du 17 juillet 1974, M. Van Ufford, porte-parole des pays occidentaux :

certaines progrès ont été réalisés au cours de la deuxième série de négociations dans le sens d'une clarification des idées et des préoccupations des deux camps ²⁶.

D'autre part, des modifications aux plans initiaux ont été proposées par chacune des deux parties, sans pour autant altérer de manière fondamentale leurs positions respectives.

1. Au cours du mois de novembre 1974, le Pacte de Varsovie aurait suggéré un amendement à son plan de traité portant sur les premières phases des réductions. Durant les six premiers mois de 1975, les États-Unis et l'URSS réduiraient leurs forces de 10 000 hommes chacun, et les autres pays réduiraient les leurs au cours des dix derniers mois ; la RFA et la Pologne abaisseraient chacune de 5 000 hommes le niveau de leurs forces, et la Grande-Bretagne, le Bénélux, le Canada, d'une part, la RDA et la Tchécoslovaquie, d'autre part, se répartiraient des réductions respectives de 5 000 hommes entre eux. En 1976, tous les pays participants réduiraient leurs forces de 5 %, les États-Unis et l'URSS durant les six premiers mois, les autres pays ensuite. Pour l'année 1977, on réduirait de 10 % les forces de tous les pays participants en même temps ²⁷.

Les délégués des pays de l'Est croyaient ainsi tenir compte des désirs occidentaux en acceptant que les États-Unis et l'URSS réduisent leurs forces les premiers et dans une proportion plus grande que les autres pays. La proposition, sans être rejetée, fut néanmoins jugée insuffisante par les pays de l'OTAN.

2. Quant aux propositions occidentales pour 1974, elles se résument à

a) une série d'engagements « spécifiques et concrets » destinés à garantir à l'Est qu'

une deuxième phase succéderait à la conclusion d'un accord de première phase et que des réductions seraient alors effectuées par tous les autres participants directs de l'Ouest ²⁸.

L'intervalle entre les deux phases ne devra pas nécessairement excéder 18 mois ;

b) un gel de l'ensemble des effectifs terrestres et aériens ²⁹. Selon le porte-parole occidental,

ce pas important devrait permettre aux participants de centrer leur attention sur ce qui sert (...) l'essentiel de ces négociations – régler la question de la disparité des forces terrestres – sans craindre que les effectifs des autres forces dans la région ne soient accrus ³⁰.

3. Au début de 1975, le Pacte de Varsovie présentait sa propre proposition concernant le gel des forces : les onze participants directs aux MBFR devront s'engager, dans une déclaration commune, à ne pas augmenter leurs effectifs durant toute la durée des négociations ³¹. Elle permettrait de démarrer par un accord rapide et de mettre un terme aux tendances à la course aux armements en Europe centrale.

26. Cité dans *Nouvelles de l'OTAN*, n° 5, 1974, p. 10.

27. *The Current Digest of the Soviet Press*, 9 avril 1975, p. 19.

28. Conférence de presse du baron W. J. DE VOS VAN STEENWIJK, le 12 décembre 1974.

29. Sans accepter pour autant que les forces aériennes soient incluses dans la réduction.

30. *Revue de l'OTAN*, n° 1, 1975, p. 19.

31. Conférence de presse de M. STRULAK, chef de la délégation polonaise aux MBFR et porte-parole du Pacte, 17 avril 1975.

La proposition fut jugée inacceptable par l'Ouest pour trois raisons : a) le peu d'information fournie par le Pacte sur le volume et l'état de ses effectifs militaires, b) la difficulté pour les participants de s'entendre sur un gel des forces avant la conclusion d'un accord sur la réduction des troupes américaines et soviétiques, et c) la nécessité d'inclure dans cet engagement non seulement les onze participants directs, mais aussi tous les membres des deux alliances³².

4 - L'ÉTAT DES MBFR À L'AUTOMNE 1977

a) *Les nouvelles propositions*

Deux nouvelles propositions ont été respectivement présentées par l'OTAN et le Pacte de Varsovie en décembre 1975 et février 1976 : contrairement aux précédentes qui portaient surtout sur les modalités entourant les réductions, les dernières précisent et élargissent sensiblement le contenu des projets de traité initiaux. À ces propositions substantielles, il faut ajouter l'initiative des délégués de l'Est qui, le 10 juin 1976, ont consenti à publier leurs propres données sur les effectifs de la zone centrale. Malgré la disparité des chiffres présentés par les deux parties (la différence est de plus de 150 000 hommes), la publication du Pacte fut saluée comme un geste positif par l'Ouest : il reste maintenant à expliquer clairement les critères sur lesquels ces chiffres ont été établis.

i) La proposition de l'OTAN

La proposition de l'OTAN du 16 décembre 1975 préconise le retrait d'un certain nombre d'armes nucléaires tactiques américaines : 1 000 ogives nucléaires, 54 avions de combat F-4 à capacité nucléaire et 36 missiles ballistiques sol-sol Pershing seraient ainsi exclus de la zone de réduction. De plus, l'OTAN s'engage à limiter à leur niveau résiduel toutes les ogives nucléaires américaines dans la région centrale ainsi que les moyens de lancement du type touché par la réduction (avion F-4 et missiles sol-sol Pershing)³³. En retour, l'Union soviétique devrait accepter de retirer une armée de chars entière – soit 1 700 chars de bataille – avec tout son équipement : cette mesure équivaldrait à retirer la seule armée blindée soviétique stationnée dans la dite zone.

La réduction des effectifs telle qu'elle a été proposée par l'OTAN demeure la même : 68 000 Soviétiques contre 39 000 Américains durant la première phase. Le plafond commun des effectifs devant être atteint au cours de la seconde phase demeure toujours de 700 000 hommes des forces terrestres. L'OTAN admet néanmoins un plafond commun combiné de 900 000 hommes pour l'ensemble des forces terrestres et aériennes. Cette mesure permettrait aux participants de compenser la réduction de leurs forces terrestres par une augmentation de leurs forces aériennes tout en les obligeant, s'ils le font, à demeurer en deçà de la limite de 700 000 effectifs terrestres.

ii) La proposition du Pacte de Varsovie

La proposition du Pacte de Varsovie du 19 février 1976 prévoit une réduction par les États-Unis et l'URSS de 2 à 3% du nombre global des forces terrestres et aériennes des deux alliances stationnées dans la zone centrale : d'après les chiffres de l'OTAN, cela équivaldrait à retirer entre 20 000 et 30 000 soldats américains et entre 23 000 et 34 000 soldats soviétiques.

32. *Le Monde*, 15 février 1975, p. 3.

33. Paragraphe 3 du communiqué de presse de la délégation de l'OTAN aux MBFR, 20 juillet 1976.

En outre, les mêmes pays retireraient de part et d'autre 300 chars, un quartier général de corps d'armée, 54 avions de combat à capacité nucléaire (types F-4 et SU 17/20 A et C), 36 missiles (Pershing et Scud-B) et certains éléments de défense sol-air, en particulier un nombre non précisé de missiles de défense aérienne Nike-Hercules et SAM-2.

Cette première phase devrait s'effectuer en 1976. Les deux parties s'engageraient à procéder à de nouvelles réductions en 1978, lesquelles toucheraient cette fois tous les participants directs. Ces réductions seraient égales, calculées selon un pourcentage qui n'a pas encore été déterminé mais qui fera l'objet de négociations ultérieures³⁴. Elles s'opéreraient par unités complètes, équipement compris, conformément aux règles stipulées par la proposition de novembre 1973. Le Pacte de Varsovie se montre donc disposé à négocier sur de nouveaux éléments, mais sa position reste la même sur les points suivants : réductions égales – i.e. en pourcentages uniformes –, fixation de plafonds nationaux individuels, réductions par unité ou formation – par opposition à des réductions d'effectifs –, réduction de tous les armements, y compris les nucléaires, à toutes les phases, engagements préalables et limitation de temps³⁵.

b) *Évaluation, fondements et critique des propositions de l'OTAN et du Pacte de Varsovie*

i) *Évaluation de la proposition de l'OTAN*

Les pays de l'OTAN considèrent leur nouvelle proposition comme un complément à leur projet de traité initial puisqu'ils acceptent d'y inclure des éléments des forces aériennes (avions à capacité nucléaire) et des systèmes d'armes nucléaires tactiques américaines³⁶. Toutefois, ils ont clairement laissé entendre qu'ils ne toléreraient aucune négociation sur la sélection des éléments proposés ou portant de façon générale sur l'ensemble des forces nucléaires et aériennes présentes dans la région centrale³⁷. Il s'agit, comme l'exprime le communiqué de l'OTAN du 16 décembre 1976, d'une

méthode réaliste, pratique et équitable de combler les différences entre la position de l'Est qui exige de l'Ouest une réduction de tous les types d'armements, et la position occidentale voulant que l'Ouest ne réduise que les forces terrestres³⁸.

Une telle proposition tient compte des préoccupations exprimées par les représentants de l'Est concernant l'inclusion des éléments nucléaires et aériens « jusqu'à une limite

34. Lothar RUEHL, dans la *Revue de l'OTAN*, octobre 1976, parle d'une réduction de 2 à 3 % des forces européennes pour 1978 ; cf. L. RUEHL, « Les négociations sur des réductions de forces dans la région centrale de l'Europe », *Revue de l'OTAN*, n° 5, octobre 1976, p. 25.

35. *Rapport sur la réduction mutuelle et équilibrée de forces*. Ce rapport a été présenté par Rembert VAN DELDEN (RFA), de la Commission militaire de l'Assemblée de l'Atlantique Nord, novembre 1976, p. 6. Pour un résumé complet du contenu des deux propositions (ainsi que des projets de traité initiaux), consulter ce rapport, ainsi que L. RUEHL, *article cité*, pp. 18-25.

36. Les F-4 et les Pershing américains sont décrits dans le communiqué de presse de l'OTAN du 8 avril 1976 comme les « principaux vecteurs américains de lancement d'armes nucléaires ».

37. « [L'Ouest] a aussi dit à l'Est que cette offre destinée à obtenir l'accord de l'Est aux précédentes propositions occidentales ne se répèterait pas et que l'Ouest n'était pas disposé à l'élargir par de nouvelles réductions d'armements ou des limitations d'armements supplémentaires », *Communiqué de presse de l'OTAN aux négociations sur les MBFR*, Vienne, 8 avril 1976.

38. *Communiqué de presse de l'OTAN aux négociations sur les MBFR*, 16 décembre 1976.

raisonnable ³⁹ ». En revanche, les Occidentaux continuent toujours d'exiger des réductions asymétriques et la fixation d'un plafond commun, en raison de la menace de déstabilisation provoquée par la supériorité numérique du Pacte en hommes et en chars.

Cette prétendue supériorité numérique est contestée par l'Est qui, en juin 1976, a consenti à livrer quelques statistiques sur le sujet. Il s'est avéré que les chiffres de l'OTAN et ceux du Pacte ne coïncidaient pas ; ceux du Pacte concernant les effectifs terrestres sont inférieurs de plus de 100 000 à ceux avancés par l'OTAN ⁴⁰. En outre, le Pacte ne donne aucun renseignement sur le nombre de ses blindés. C'est pourquoi, tout en saluant cette initiative comme une « étape positive », l'Ouest a demandé aux représentants de l'Est d'expliquer clairement les critères sur lesquels leurs chiffres ont été établis ⁴¹. En coulisse, on n'hésite pas à affirmer que les statistiques du Pacte ne serviraient qu'à prouver l'existence d'une parité approximative, ce qui rendrait inutiles les réductions asymétriques demandées par l'OTAN ⁴².

Y a-t-il parité dans le cas de l'« échange » entre armes nucléaires tactiques et blindés soviétiques ? Apparemment oui, puisque chaque camp retirerait de son arsenal l'élément de ses forces militaires que l'autre considère comme l'un des plus menaçants. Bien avant l'annonce de l'offre occidentale, certains experts avaient fait des mises en garde sur le principe d'un tel marchandage. L'OTAN allait-elle abandonner un atout important – les *armes nucléaires tactiques* (ANT) – et appelé à le devenir encore plus en raison du perfectionnement technologique (miniaturisation, accroissement de la précision de tir, meilleurs moyens de lancement, etc.) contre une menace – les blindés – qui s'amenuisait en raison notamment de la performance des armes anti-char ? ⁴³ D'autre part, à peu près tous les experts s'entendaient sur une limitation partielle de ces armes – les opinions variaient sur le nombre – et de leurs vecteurs dont plusieurs étaient considérés hors d'usage : il suffit de lire les articles de A. C. Enthoven, J. Record, M. J. Brenner et L. Martin pour s'en convaincre ⁴⁴. Tout cela

39. *Ibid.*

40. *The Military Balance 1975-1976* donne les chiffres suivants : 1 010 000 effectifs (terrestres et aériens) et 6 655 chars pour l'OTAN (France incluse), 1 103 000 effectifs (terrestres et aériens) et 15 450 chars pour le Pacte de Varsovie. Il faut ici noter que a) ces chiffres représentent le total des effectifs, et non pas uniquement les seules forces de combat ; b) ces chiffres ne tiennent compte que des chars en formation, et donc excluent ceux mis en réserves.

41. Par exemple, l'Ouest aimerait savoir si le Pacte de Varsovie a compté uniquement les effectifs prêts à entrer en action à partir d'une certaine date ou dans quelle mesure il a tenu compte des permissionnaires, des soldats en manœuvre, etc. Ces questions sont importantes si l'on songe, par exemple, que l'état de préparation au combat d'une division soviétique ou est-européenne est, en général, plus faible que celui des pays de l'OTAN (l'URSS comptant trois niveaux de préparation, les pays d'Europe de l'Est, deux). Cf. *The Military Balance 1975-76*, Londres, I.I.S.S., 1975, p. 98.

42. L. RUEHL, *op. cit.*, p. 23.

43. Cf. la communication de Laurence MARTIN, « The Role of Theatre Nuclear Weapons in NATO Strategy », devant la commission militaire de l'Assemblée de l'Atlantique Nord, 23 septembre 1975.

44. Alain C. ENTHOVEN, « U.S. Forces in Europe : How Many ? Doing What ? », *Foreign Affairs*, vol. 53, n° 3, avril 1975, pp. 512-532 ; Jeffrey RECORD & Thomas I. ANDERSON, « Tactical Nuclear Weapons in Europe : Alternative Postures », *Survival*, vol. XVII, n° 2, mars-avril 1975, pp. 73-80 ; Michael J. BRENNER, « Tactical Nuclear Strategy and European Defense », *International Affairs*, vol. 51, n° 1, janvier 1975, pp. 23-42 ; Laurence W. MARTIN, « Theatre Nuclear Weapons and Europe », *Survival*, vol. XVI, n° 6, novembre-décembre 1974, pp. 268-276.

suggérait des réductions limitées qui ne devaient cependant pas déboucher sur l'inclusion complète des ANT dans le débat. Il fallait se réserver des solutions de rechange (sélection et perfectionnement des ANT, *mini-nukes*, etc.) sans risque d'interférence de la part des pays de l'Est.

Mais le facteur le plus déterminant demeure la décision politique du gouvernement américain de diminuer le stock d'armes nucléaires en Europe. On a assisté à peu près au même scénario que dans le cas des réductions des effectifs américains en Europe. La visite des sénateurs Pastore et Baker en Europe a contribué à mettre en valeur la thèse selon laquelle les ANT étaient trop coûteuses et vulnérables face au danger d'une attaque-surprise de la part de terroristes et de forces conventionnelles. Cette visite fut suivie par la décision du Pentagone de diminuer de 20% le nombre de sites de stockage de ces armes en Europe en 1975 et de 10% en 1976. Le débat sur la question des ANT fut lancé au Congrès où l'on cherche à faire pression sur l'Administration pour qu'elle retire une partie de l'arsenal. Ses membres font valoir que les sites des ogives nucléaires sont situés trop près des lignes ennemies et qu'ils constituent une cible idéale pour les forces du Pacte en cas d'attaque, sans compter la menace, en temps de paix, de leur capture par une bande de terroristes bien entraînés. De plus, dans l'état actuel des choses, leur utilisation est inacceptable car les ANT détruiraient le territoire qu'elles sont chargées de défendre. Enfin, leur trop grand nombre risque d'inciter l'Union soviétique à utiliser les siennes⁴⁵.

Les préoccupations du Congrès américain se sont cristallisées dans l'amendement, patronné par le sénateur Nunn, à la Loi publique 93-965. L'amendement Nunn, axé avant tout sur la restructuration des forces armées, demandait également au Secrétaire d'État à la Défense de procéder à un examen de la question des ANT et de leurs vecteurs. L'année suivante, soit en avril 1976, M. Schlesinger présentait son rapport, *Theatre Nuclear Weapons and Europe*. Le document fait état des changements technologiques (amélioration dans le guidage des missiles, fabrication d'engins nucléaires propres à augmenter leur précision) qui sont venus affecter la doctrine militaire américaine, laquelle conditionne l'utilisation des armes nucléaires, en général. Ces améliorations auraient comme conséquence principale une probabilité plus grande de destruction des objectifs et, à partir de là, une plus grande sélectivité dans le choix de ces objectifs : cela se rapporte en particulier aux cibles militaires (par opposition aux cibles « civiles » comme les villes). L'utilisation des ANT agissant directement sur le théâtre – d'où leur nom d'« armes de théâtre » – des opérations militaires en cas de crise, prend un relief nouveau : il faut donc les rendre aptes à remplir leurs fonctions défensives dans un environnement où il s'agira surtout de s'attaquer aux forces offensives de l'adversaire et à tout ce qui peut les renforcer. D'où l'accent mis sur la capacité de survie des ANT à une attaque nucléaire (en particulier, le « système d'acquisition de l'objectif »), sur la diminution de leur vulnérabilité au sabotage ou à une attaque conventionnelle, sur l'amélioration des réseaux de communications et de contrôle de ces armes et sur la souplesse de leur utilisation. La redéfinition des tâches des ANT annonce un changement où leur quantité est moins importante que leur amélioration qualitative.

D'autre part, un retrait des ANT risque d'affaiblir la confiance de l'Europe dans l'engagement américain. Le Département de la Défense devait donc tenter de trouver une solution entre le maintien total et un retrait total (ou, de façon plus réaliste,

45. *The New York Times*, 5 septembre 1975, p. 6 et 14 septembre 1975, section IV, p. 5.

un retrait partiel étendu). La Hollande s'était déjà déclarée favorable à ce genre de réductions mais d'autres pays et surtout la RFA – où sont stockées la majorité des têtes nucléaires – allaient se montrer beaucoup plus réticents. Il fut décidé que 1 000 ogives retirées – et un certain nombre de vecteurs – constitueraient un nombre acceptable. Des discussions s'engagèrent à ce sujet à l'intérieur de l'Alliance pour aboutir à l'entérinement de la proposition américaine lors de la session ministérielle de l'OTAN du mois de décembre 1975. L'offre venait à point pour relancer le débat au moment où certains pays parlaient de réductions unilatérales (Hollande, Grande-Bretagne, Danemark).

ii) Critique de la proposition par le Pacte de Varsovie

La nouvelle proposition occidentale fut jugée « inadéquate » par les représentants de l'Est. Sans doute, l'inclusion dans le projet de traité de l'OTAN de certains éléments nucléaires et aériens satisfait-elle en partie l'une de leurs exigences. Néanmoins, ces éléments ont été soigneusement sélectionnés et présentés par l'Ouest comme un troc (*package deal*) qui ne modifie pas le principe fondamental de l'OTAN sur des réductions limitées d'abord et avant tout sur les forces terrestres puisque les unités aériennes et nucléaires autres que celles des États-Unis restent en dehors de l'offre occidentale. Toute extension des négociations sur la totalité des forces nucléaires tactiques et aériennes est donc exclue pour l'instant.

Mais la proposition ouvre une brèche et il semble que l'Est ait saisi l'occasion : son offre de février 1976 reflète la volonté d'amener l'OTAN à négocier des réductions dans un nombre plus étendu de catégories d'effectifs et d'armements. En outre, la proposition occidentale comporte certains avantages pour le Pacte puisque les systèmes d'armes nucléaires devant être réduits n'ont pas d'équivalents en Europe de l'Est, ce qui laisse intacte la quantité des ANT possédées par les Soviétiques.

iii) Caractères nouveaux de la proposition du Pacte de Varsovie

La proposition du Pacte de Varsovie présentée au mois de février 1976 comporte à la fois des éléments anciens et nouveaux : les principes de base restent les mêmes mais on y a ajouté certains points qui précisent ou modifient les modalités du projet de traité initial.

Les éléments fondamentaux demeurent : a) la réduction en pourcentage égal ; b) la réduction par unité et formation avec armes et matériel (par opposition à une réduction des effectifs) ; c) la fixation de plafonds nationaux individuels (par opposition au plafond collectif proposé par l'OTAN) ; d) l'inclusion des forces aériennes et nucléaires comprises dans la zone de réduction ; e) la nécessité de souscrire à des engagements préalables.

Les éléments nouveaux sont : a) la réduction des forces en deux phases dont la première porterait exclusivement sur les forces américaines et soviétiques ; b) l'obligation pour les deux grandes puissances de dissoudre les unités retirées tout en gardant la possibilité de verser le personnel dans d'autres formations constituées dans des zones de repli ; c) le retrait d'un quartier général de corps d'armée ; d) l'inclusion des systèmes sol-air ⁴⁶.

iv) Critique de la proposition du Pacte de Varsovie par l'OTAN

Une telle proposition n'a pas manqué de soulever les critiques de l'Ouest. Selon les négociateurs pour l'OTAN, l'offre du Pacte, contrairement à ce que ses délégués

46. Lothar RUEHL, *op. cit.*, p. 25.

prétendent, ne répond pas vraiment à la proposition occidentale du 16 décembre ; elle ne changerait pas le résultat d'une mise en application du projet de traité soviétique et c'est ce résultat qui compte, car il va déterminer la situation dans laquelle tous les participants auront à vivre à moyen terme. L'offre du Pacte ne propose que des changements dans le rythme des réductions : leur quantité, leur nature et l'étendue des limitations résultant de ces réductions demeurent les mêmes ⁴⁷.

L'OTAN reproche d'abord au Pacte de toujours demander des réductions égales qui contractualiseraient les inégalités quantitatives (*tanks* et effectifs) en Europe centrale au profit du Pacte de Varsovie. Elle rejette aussi la fixation de plafonds nationaux car ils ne pourraient que nuire au fonctionnement du système de défense intégré de l'Alliance et à l'organisation d'un système de défense ouest-européen.

L'OTAN reconnaît que les réductions en deux phases proposées par l'Est rejoignent en partie sa propre formule puisqu'on ne réduirait dans une première phase que les forces américaines et soviétiques. Néanmoins, l'obligation pour tous les participants de s'engager au préalable à appliquer les réductions selon une quantité et un rythme déterminés d'avance diminue l'intérêt de l'OTAN qui voudrait que chaque phase soit négociée séparément. Pour les Occidentaux, l'engagement de tous les participants directs à participer au plafond commun durant la seconde phase est une mesure de confiance propre à s'assurer que les pays européens concernés réduiront leurs forces.

Ce sont là les principales critiques que l'on retrouve dans les communiqués de l'OTAN aux MBFR depuis décembre 1975. L'Ouest s'oppose également à la méthode de réductions par unité : non seulement risque-t-elle de perpétuer les inégalités existantes, mais elle fait peser des contraintes supplémentaires en ce qui concerne la restructuration des forces et des systèmes d'armements et elle est incompatible avec le principe du plafond commun. Quant à l'inclusion de l'ensemble des forces aériennes et nucléaires, elle introduit des complications inutiles dans un programme déjà très chargé ⁴⁸.

Les experts occidentaux se sont aussi penchés sur les modalités de réduction présentées dans la proposition du 19 février. Ils y ont vu un net désavantage pour les forces blindées et le potentiel nucléaire de l'OTAN. À titre d'exemple, le retrait proposé de 300 chars de part et d'autre équivaldrait à une réduction de 5% du nombre total des tanks de l'OTAN (6 000) contre 2% pour le Pacte (15 000). Pour l'aviation tactique, l'inégalité est encore pire. L'Union soviétique possède environ 320 avions à capacité nucléaire et les États-Unis 114 avions F-4 à capacité nucléaire, lesquels constituent un élément clé du système de défense avancée en Europe de l'Ouest. Une réduction de 54 appareils représenterait 17% du chiffre total pour le Pacte de Varsovie et 47% pour l'OTAN. Seul le retrait des missiles sol-sol est moins désavantageux pour les États-Unis.

À cette asymétrie sur le plan quantitatif, il faut ajouter les inconvénients que l'application de ces réductions entraînerait au niveau qualitatif : c'est le cas, par exemple, des appareils F-4 qui ont un rayon d'action plus long et un poids en ordre de combat deux fois plus grand que le SU 17/20 Fitter. Les coûts sont donc plus grands du côté de l'OTAN ⁴⁹.

47. Communiqué de l'OTAN du 16 décembre 1976.

48. « Le Rapport sur la réduction... », présenté par R. V. DELDEN, *op. cit.*, p. 78.

49. L. RUEHL, *op. cit.*, p. 25.

II – LA POSITION DES PAYS DE L'OTAN ET DU PACTE DE VARSOVIE FACE AUX MBFR

A – Les grandes puissances

1 – LES ÉTATS-UNIS

La position officielle initiale du gouvernement américain a été celle-ci : la défense de l'Europe étant essentielle à celle des États-Unis, les troupes américaines en Europe seraient maintenues à leur niveau actuel jusqu'à ce qu'un accord *MBFR* ait été conclu, à moins qu'il n'y ait des réductions unilatérales des troupes européennes de l'OTAN. L'attitude des États-Unis dans les négociations sur la réduction des forces a d'ailleurs toujours été déterminée par ses relations avec ses partenaires de l'Alliance et surtout par le problème de la présence des forces américaines en Europe⁵⁰. Avant même que l'OTAN ait proposé au Pacte de Varsovie la tenue des négociations *MBFR*, les États-Unis y ont vu le moyen de retirer une partie de leurs troupes d'Europe en faisant d'une pierre deux coups : satisfaire les demandes du Congrès pour le rapatriement d'une partie des forces américaines tout en retenant la confiance des alliés européens. Ce problème fut l'objet d'un long débat entre l'Administration et le Congrès et au sein même de l'Administration. Mais il faut dire aussi que la réduction des forces s'inscrit dans la perspective plus large de la nouvelle politique extérieure américaine, comme en ont témoigné les messages du président Nixon sur l'état du monde : il semble évident que le gouvernement américain soit désireux de voir s'instaurer entre les deux blocs militaires en Europe un type de relations semblable à celui qui existe déjà entre les deux Grands dans le cadre des négociations *SALT*.

a) *Le débat entre l'Administration et le Congrès*

La première résolution Mansfield proposant des « réductions substantielles » des forces américaines en Europe date du mois d'août 1966. Elle fut rejetée mais Mansfield et ses partisans reprirent la lutte en 1967, malgré le retour au pays de 500 000 soldats après le retrait de la France de l'organisation militaire de l'OTAN⁵¹. Par la suite, la « Résolution Mansfield » devait être proposée presque à chaque année – avec des variantes – puis rejetée chaque fois. Celle de mai 1971 prévoyait ainsi une réduction de 50% des troupes américaines stationnées en Europe ; celle de septembre 1973, de 40%. Vers la même époque (1973), l'amendement Humphrey, proposant une réduction de 23% des forces d'outre-mer avant décembre 1975, fut battu à la Chambre des Représentants après avoir passé au Sénat. Le 22 mai 1974, celle-ci rejetait l'amendement du leader de la majorité, M. O'Neill, exigeant le départ de 100 000 soldats américains avant la fin de 1975. La motion du sénateur Mansfield demandant cette fois le rapatriement de 125 000 hommes pour la même période devait aussi être défaite.

La seule résolution acceptée concernant la réduction des forces fut l'amendement Jackson-Nunn : il reliait le niveau des forces à l'étranger au comblement par les alliés

50. Christoph BERTRAM, *Mutual Force Reductions in Europe : The Political Aspects*, Adelphi Papers, n° 84, I.I.S.S., 1972, p. 4.

51. John YOCHELSON, « Les conceptions américaines dans le contexte général de la réduction mutuelle des forces en Europe », *La sécurité européenne dans les années 1970-80* (Coll. « Choix »), C.Q.R.I., Québec, 1973 p., 135.

européens du déficit de la balance des paiements⁵². En même temps il demandait une révision du rôle des armes nucléaires tactiques.

C'est un même problème. Ce que les unilatéralistes comme Mansfield remettent en cause, ce n'est pas l'engagement américain à défendre l'Europe, mais le partage du fardeau financier entre Américains et Européens pour le maintien de cette défense : ce qu'ils veulent, c'est réduire le déficit américain de la balance des paiements en obligeant les alliés européens à supporter davantage les coûts financiers de leur propre défense. Cette opinion est renforcée par l'optimisme des unilatéralistes quant à la perception de la menace soviétique.

Le danger de cette approche, comme l'ont souligné les partisans des réductions mutuelles, est celui d'une crise de confiance des Européens sur la nature de l'engagement américain envers l'OTAN. On aboutirait ainsi à un résultat totalement opposé à celui escompté par les unilatéralistes. De plus, des réductions unilatérales risqueraient de miner la dissuasion de l'OTAN et de réduire l'intérêt du Pacte de Varsovie pour des négociations sur les MBFR.

Tels furent les arguments présentés par le secrétaire à la Défense, M. Richardson, le 3 avril 1973, devant une commission de la Chambre des Représentants : en même temps, il citait des chiffres prouvant que la contribution des alliés à la défense de l'Europe avait augmenté entre 1970 et 1973⁵³. Ses propos rejoignaient le contenu du rapport publié en janvier 1973 par le Département d'État sur sa décision de maintenir les forces en Europe à leur niveau actuel, en attendant la conclusion d'un accord sur les MBFR.

b) *Au sein de l'Administration*

Il faut dire qu'à ce sujet, l'opinion des diverses branches de l'Administration était loin d'être uniforme. Le Département d'État s'opposait à toute réduction unilatérale en raison des réactions de découragement possibles chez les partenaires européens : il était appuyé par le personnel militaire du Pentagone qui considérait toute réduction unilatérale comme dangereuse du point de vue militaire. Les unilatéralistes se recrutaient surtout parmi les civils du Pentagone qui estimaient que leur budget ne permettait pas le maintien des forces au niveau actuel et les fonctionnaires du Département du Trésor qui voyaient là un moyen de diminuer le déficit de la balance des paiements⁵⁴.

Ce furent les « mutualistes » – par opposition aux unilatéralistes – qui l'emportèrent. Restait à savoir quelle forme allait prendre un éventuel accord MBFR.

On distingue à cet égard trois écoles. Les partisans d'une « solution de raccourci » veulent parvenir rapidement à un accord afin de neutraliser les pressions du Congrès en faveur de réductions unilatérales, tout en maintenant à un niveau élevé l'engagement américain en Europe : ils se contenteraient d'une réduction de 10 à 15% des forces stationnées en Europe centrale.

52. Par exemple, à un déficit américain comblé à 70% (par des achats de matériel et d'équipement européens ou par des contributions directes) correspondrait un niveau des troupes américaines en Europe égal à 70% du niveau actuel, soit une réduction de 1/3. Cf. Marie-France TOINET, « Les troupes américaines en Europe : le débat aux États-Unis », *Défense nationale*, Paris, février 1974, p. 20.

53. « The U.S. Military Relationship With Europe », *International Defence Review*, août 1973, p. 452.

54. John YOCHELSON, « Le débat aux États-Unis sur la présence et l'engagement militaires en Europe », *Politique étrangère*, 1971, p. 14.

Les partisans de la seconde école vont plus loin que la précédente, fondée avant tout sur des considérations d'ordre économique. Pour eux, l'objectif des *MBFR* doit être avant tout stratégique : assurer un meilleur équilibre militaire entre les deux blocs, et par conséquent, une sécurité plus grande pour l'OTAN.

Les deux tendances ont prévalu successivement, avec prééminence de la seconde. Notons toutefois une troisième tendance, minoritaire celle-là : il s'agit, par l'intermédiaire des *MBFR*, de miner le contrôle de l'Union soviétique en Europe de l'Est ⁵⁵.

On peut conclure que c'est la tendance dite de « l'équilibre militaire » qui a triomphé, de même que les mutualistes ont « triomphé » sur les unilatéralistes. Les arguments unilatéralistes ont néanmoins été utilisés par l'administration Nixon pour convaincre les Européens d'augmenter leurs budgets de défense. On a pu d'ailleurs remarquer un certain retour aux tendances unilatérales lorsqu'en 1974, les troupes américaines stationnées en RFA sont passées de 229 000 à 207 000 hommes, alors qu'elles avaient augmenté de 19 000 en 1973 ⁵⁶. Ces augmentations coïncident à peu près avec l'amendement Nunn et la position, peu de temps après, du rapport Schlesinger sur les ANT.

1975 devait toutefois marquer un retour aux positions antérieures. Le spectre de la supériorité militaire soviétique fut évoqué par Schlesinger dès le début de l'année. Celui-ci annonçait en mai une légère hausse des effectifs américains : 2 brigades de combat supplémentaires furent déployées en RFA. Ce renversement de la situation a été dû, selon les experts, à un environnement international défavorable aux Américains à l'époque : fin de la guerre d'Indochine, retrait de la Grèce de l'organisation militaire de l'OTAN, instabilité au Portugal, etc.

Rien cependant n'indique que les États-Unis – dont le point de vue est déterminant dans les négociations – ne s'achemineront pas vers un compromis politique avec les Soviétiques sur les *MBFR* : ils pourraient même laisser tomber l'exigence de réductions asymétriques, tout comme ils ont accepté l'inclusion des ANT dans les négociations.

2 – L'UNION SOVIÉTIQUE

Par rapport à la position américaine, soumise aux pressions du Congrès et aux changements de personnel politique à l'intérieur de l'Administration, celle des Soviétiques apparaît relativement stable. Sans doute le silence prudent observé par la délégation soviétique en ce qui concerne les discussions à l'intérieur du Pacte de Varsovie contribue-t-il à cette apparence de stabilité : la RDA, la Pologne et la Tchécoslovaquie se sont toutes rangées officiellement derrière l'URSS.

Our general goal is a Europe transformed into an area of stable and lasting peace, with no military and political blocs and countervailing military groupings. Our goal is a system of collective security based on relations of peace and cooperation, which includes

55. YOCHELSON, dans *Choix*, p. 140 et « Mutual Force Reductions in Europe. The Search for an American Approach », *Survival*, novembre-décembre 1973, pp. 275-283.

56. *Facts on File*, 1974, pp. 9 et 1061. En juin 1973, devant les représentants des pays de l'OTAN, Schlesinger avait insisté sur « l'égalité fondamentale » des forces conventionnelles entre l'Est et l'Ouest : ce point de vue était contradictoire avec la position américaine défendue jusqu'alors à la Conférence de Vienne, et il se rapprochait nettement de la position soviétique.

in its outlook the simultaneous dissolution of Nato and the Warsaw Treaty Organization⁵⁷.

Au cours des négociations, l'Union soviétique devait préciser sa position et s'efforcer de détruire les arguments occidentaux en faveur des réductions asymétriques. Elle s'employa surtout à attaquer la fameuse notion d'« avantage géographique » que posséderait, selon l'OTAN, le bloc socialiste en raison de la proximité de l'Union soviétique de la zone de réduction.

L'erreur des Occidentaux lorsqu'ils parlent de réductions asymétriques et qu'ils refusent l'inclusion des ANT est, selon l'Est, de ne tenir compte que du déploiement des forces en Europe centrale seulement, en négligeant l'équilibre militaire global.

The correlation of conventional forces cannot be separated from the correlation of tactical and strategic nuclear forces, and the regional balance in Central Europe cannot be separated from the all-European and global balances⁵⁸.

Ceci, pour les Soviétiques, est d'autant plus vrai qu'un conflit localisé en Europe centrale risque de se généraliser. Toutes les forces de l'OTAN entreraient en action, et, avec leur excellent système de transports et de communication interétatique, les Américains seraient aussi vite parvenus en Europe que les Soviétiques dont les troupes de renforts devraient parcourir de longues distances (de l'Oural ou même de la frontière chinoise) avant d'atteindre le champ de bataille.

Nonobstant ces considérations techniques importantes et en raison de la discrétion des Soviétiques, les experts occidentaux se sont penchés sur les motivations qui les ont poussés à accepter la tenue des MBFR. Avant 1971, l'URSS, tout en émettant de sérieuses réserves sur le bien-fondé d'une conférence spéciale à ce sujet, s'était montrée néanmoins favorable à l'inscription de la réduction des forces à l'ordre du jour d'une conférence européenne de sécurité⁵⁹.

Le discours de Tbilissi devait renverser cette position. On a évoqué plusieurs motifs à la nouvelle orientation des Soviétiques. Pour certains spécialistes, l'objectif ultime de l'URSS est de négocier le départ des troupes américaines et de concrétiser la supériorité militaire du Pacte avant la formation d'une quelconque armée ouest-européenne. L'Europe serait ainsi isolée face à une URSS puissamment armée et très influente politiquement⁶⁰. Un second argument tout aussi important, mais à l'inverse du précédent, est la crainte de l'URSS que des réductions unilatérales trop rapides de la part des États-Unis ne précipitent la formation d'un bloc de défense ouest-européen.

Les autres motifs les plus souvent invoqués sont : le désir de l'Union soviétique de pouvoir plus facilement déplacer des troupes vers la frontière chinoise et la volonté de poursuivre le processus de détente par le biais des MBFR⁶¹. On croit aussi qu'elle s'est intéressée aux négociations afin d'obtenir la conférence sur la sécurité européenne

57. D. PROEKTOR, « European Security : Some Problems », *International Journal of Politics*, hiver 1973-74, p. 37.

58. Yu KOSTKO, « Mutual Force Reductions in Europe », *Survival*, septembre-octobre 1972, p. 101.

59. Cf. le communiqué du Pacte de Varsovie cité dans *Survival*, septembre 1970, pp. 315-316.

60. Cf. *Incidence des négociations en cours CSCE, MBFR et SALT sur la sécurité de l'Europe et l'Alliance Atlantique*, Association française pour la Communauté atlantique, Paris, mai 1974, p. 8.

61. C. BERTRAM, *op. cit.*, p. 6.

qu'elle souhaitait depuis quelques années déjà : en acceptant la proposition occidentale, elle s'assurait de la bonne volonté de l'Ouest quant à la CSCE.

Mais pour d'autres, l'Union soviétique n'a pas de politique clairement définie au sujet des *MBFR* : son approche en matière de relations Est-Ouest doit être conçue en termes de conflits de tendances. Les partisans de la tendance doctrinaire sont réticents face à des négociations avec l'Ouest, en général ; dans le cas des *MBFR*, cette tendance se manifesterait par l'insistance sur des réductions qui consacraient ou accroîtraient la supériorité militaire soviétique. L'autre approche est celle qui consiste à utiliser la collaboration avec l'Ouest comme moyen tactique pour marquer des points : les *MBFR* serviraient ainsi à accroître la dépendance de l'Europe de l'Ouest vis-à-vis des grandes puissances. Enfin, les partisans de la tendance réformiste réclament la collaboration Est-Ouest afin de mettre un terme à l'affrontement militaire en Europe et d'améliorer la sécurité de l'URSS ⁶².

B – Le cas particulier de la France

Face aux mesures d'*arms control* prises depuis le début des années soixante, la France a toujours conservé une attitude très distante : elle a refusé de signer le traité sur les essais nucléaires de 1963 parce qu'il ne prenait aucune mesure pour désarmer ceux qui étaient armés, elle s'est abstenue lors du vote des Nations unies sur le traité de non-prolifération des armes nucléaires de 1968 et ne l'a pas signé, tout en affirmant cependant qu'elle s'y conformerait, et elle continue de bouder la Conférence de Genève sur le désarmement ⁶³.

Face aux *MBFR*, son attitude demeure la même : elle ne peut accepter des négociations qui se déroulent de bloc à bloc et qui confèrent aux deux superpuissances un rôle déterminant lorsqu'il s'agit de sécurité européenne. À cet argument d'ordre politique, viennent s'ajouter des considérations militaires. Non seulement la France craint-elle les effets déstabilisateurs résultant d'une réduction des forces, en raison des asymétries existant entre les deux systèmes d'alliances, mais elle ne croit pas que les *MBFR* puissent empêcher ce retrait total ou partiel des troupes américaines. Enfin, à ces motifs généraux viennent s'ajouter d'autres

considérations relatives à la participation des pays neutres et non engagés au débat sur les aspects militaires de la détente et le rejet de la discrimination qui résulterait pour certains États de leur intégration dans une zone à armements limités ⁶⁴.

La France a donc refusé de signer tout ce qui a été fait sur les *MBFR* ; l'appel de Reykjavik de 1968, le communiqué de Rome de 1970 et l'envoi de Manlio Brosio comme émissaire dans les pays de l'Est se sont faits sans l'assentiment du gouvernement français. Elle s'est naturellement opposée à ce que les *MBFR* soient discutés à l'intérieur de la Conférence paneuropéenne sur la sécurité et la coopération.

62. Franklyn GRIFFITHS, « La collaboration envisagée comme forme de conflit : point de vue soviétique », *Nouvelles de l'OTAN*, n° 5, 1974, p. 21.

63. Wilfrid L. KOHL, « France and European Security : de Gaulle and After », dans Fox and SCHILLING, *op. cit.*, pp. 141-143.

64. Jean KLEIN, « Les aspects militaires de la détente en Europe et les perspectives d'une réduction mutuelle des forces dans un cadre régional », *Études Internationales*, vol. IV, nos 1-2, mars-juin 1973, p. 147.

Jusqu'au moment où M. Brejnev s'est prononcé en faveur des MBFR, la France a maintenu que le Pacte de Varsovie n'accepterait jamais de prendre part à ces négociations.

Maurice Schumann, ministre des Affaires étrangères sous le gouvernement Pompidou, a ainsi défini les deux grands dangers des MBFR :

celui de créer au centre de l'Alliance atlantique une zone à part, essentiellement allemande, où serait « hypothéquée » la situation à venir... et celui de remettre en cause l'équilibre en Europe, et notamment la présence militaire américaine, à un moment où le problème de la limitation des armements stratégiques donne une importance accrue à la matérialisation de l'engagement des États-Unis sur le Vieux Continent ⁶⁵.

On devine sans peine la crainte du gouvernement français, partagée d'ailleurs par le gouvernement anglais, que les MBFR

ne réduisent leur part de « cogestion » sur le problème allemand, relâchent davantage l'encadrement de la RFA et augmentent donc la liberté d'action diplomatique du gouvernement fédéral ⁶⁶.

Un autre argument invoqué est que la France

refuse d'accepter à l'avance une limitation de sa défense qu'elle aurait à regretter plus tard, surtout si une certaine neutralisation de l'Europe centrale devait la laisser un peu plus seule face à ce pays énorme... qu'est l'Union soviétique ⁶⁷.

L'URSS a d'ailleurs tenté d'influencer la France afin qu'elle adopte une position plus souple vis-à-vis des MBFR. Lors des entretiens entre le chef de l'État français, M. Pompidou, et M. Brejnev, en 1971 et 1973, ce dernier a tenté de persuader M. Pompidou de l'importance de la participation française aux négociations de Vienne. Bien que celui-ci ait alors accepté d'en reparler plus tard avec M. Brejnev ⁶⁸, le gouvernement français se refuse toujours à ces négociations et demande même que les Soviétiques ne comptent pas les forces françaises comme une partie des forces atlantiques ⁶⁹.

C – Les États européens participants directs

1 – LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE ALLEMANDE

a) *Principes généraux et objectifs*

Dans son Livre Blanc sur la Défense publié en 1974, le gouvernement fédéral a énuméré les principes qui devaient le guider à la Conférence de Vienne. Les MBFR devraient donc :

1) garantir la sécurité entière à tous les intéressés sans porter préjudice à un État ou à un groupe d'États sur le plan militaire ;

2) être mutuelles et équilibrées, c'est-à-dire réciproques dans leur volume et leur réalisation dans le temps, en tenant compte des différences dues à des parti-

65. *Le Monde*, 9 décembre 1972, p. 10.

66. W. SCHUTZE, « Détente et sécurité en Europe », *Études*, août-septembre 1973, p. 193.

67. *Le Monde*, 12 janvier 1973, p. 1.

68. *Le Monde*, 14-15 janvier 1973, p. 1.

69. *Le Monde*, 12 janvier 1973, p. 1.

cularités géographiques ou autres ; prévoir des moyens appropriés pour compenser ces différences ;

3) être négociées et réalisées graduellement et par étapes ;

4) tenir compte, pour l'OTAN, du principe de la défense et de la détente communes ;

5) s'étendre, outre aux forces de l'Union soviétique et des États-Unis stationnées en Europe centrale, aux forces des autres États-membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie stationnées dans cette zone de réduction ;

6) réduire d'abord les éléments offensifs, à caractère sensiblement menaçant, des forces armées des deux alliances ;

7) comprendre des mesures stabilisatrices telles que des limitations de mouvements ;

8) être liées à des accords de vérification ;

9) ne pas porter atteinte à la cohésion de l'Alliance atlantique et à l'évolution de la Communauté européenne ;

10) empêcher la création d'une zone comprenant seulement les deux États en Allemagne et éviter tout autre affaiblissement de la position de la République fédérale ⁷⁰. En ce qui concerne les fondements de la négociation, le gouvernement déclare que :

L'équilibre des forces en Europe centrale est une base appropriée pour les structures de sécurité futures en Europe. Pour obtenir un tel équilibre, il faut inclure dans les mesures MBFR toutes les forces terrestres stationnées dans la zone de réduction. Les négociations MBFR ne peuvent avoir le succès escompté que si les États membres de l'OTAN ne réduisent pas unilatéralement leurs efforts de défense ⁷¹.

Que pourrait espérer en retirer la RFA ? À l'origine, il y a eu vraisemblablement l'ombre de l'amendement Mansfield et la peur d'un désengagement unilatéral des États-Unis. Mais il y a d'autres motifs. Le Livre Blanc sur la Défense publié en 1970 faisait état des pressions internes pour un réaménagement des priorités budgétaires en faveur des réformes économiques et sociales. Ce texte fait aussi allusion à l'*Ostpolitik*. La réduction mutuelle des forces est, dans l'esprit des artisans de l'ouverture à l'Est, la seule décision compatible avec l'*Ostpolitik*,

eu égard aux craintes que ne manquerait pas d'inspirer à ses voisins d'Europe orientale une Allemagne occidentale puissamment armée et libérée des contraintes de l'OTAN...

Plus qu'une procédure tendant à aménager l'équilibre militaire, ils souhaiteront en faire un instrument au service de leur politique d'ouverture à l'Est et un moyen en vue de la constitution d'un nouveau système de sécurité (*europäische Friedensordnung*) ⁷². Les MBFR serviraient donc de caution morale à la République fédérale : geste de bonne volonté envers l'Est sans remettre en cause sa participation à l'Alliance atlantique.

70. Livre Blanc 1973-1974, *La sécurité de la République fédérale d'Allemagne et l'évolution des forces armées fédérales*, Office de presse et d'information du gouvernement fédéral, Bonn, 1974, p. 49.

71. *Ibid.*, p. 50.

72. J. KLEIN, *op. cit.*, pp. 133 et 135.

b) *Problèmes spécifiques à la République fédérale allemande*

La proximité des troupes du Pacte de Varsovie le long de sa frontière orientale, le fait que dans une guerre conventionnelle impliquant des forces terrestres, la RFA risque de devenir le principal champ de bataille – celle qui encourt les premières destructions –, le fait aussi que la Bundeswehr est de loin l'armée la plus grande et la plus puissante d'Europe de l'Ouest font ressortir l'interdépendance nécessaire entre les défenses européenne et ouest-allemande et soulignent la spécificité de la position ouest-allemande dans les négociations sur la réduction des armements ⁷³.

On comprend alors que la République fédérale soit particulièrement sensible aux facteurs géographiques mis en cause dans les MBFR (point 2 des « principes généraux »). Bonn suit attentivement les pourparlers avec un intérêt spécial pour la présence américaine en Europe, surtout pour le déséquilibre entre les États-Unis et l'Union soviétique, considéré comme une conséquence possible de la réduction des forces : alors que les États-Unis rapatrieraient une partie de leurs troupes de l'autre côté de l'Atlantique, les Soviétiques maintiendraient leurs forces retirées à proximité de la zone de réduction, c'est-à-dire dans la partie européenne de l'URSS où se trouvent concentrées la majorité des forces terrestres soviétiques ⁷⁴.

En tenant compte de cette possibilité de redéploiement des troupes soviétiques, la RFA a recommandé un gel du niveau des forces dans les secteurs adjacents à la zone de limitation proprement dite et prévu certaines mesures destinées à diminuer le rôle du facteur militaire dans les relations intra-européennes. Cette proposition ne fut pas retenue, car elle aurait eu pour effet de « restreindre la liberté d'action des pays limitrophes de la zone et notamment des deux grandes puissances... ⁷⁵ » (Cf. points 6 et 7 des « principes généraux »).

Étant donné l'importance des armes nucléaires tactiques pour les Allemands de l'Ouest, ces derniers ont hésité un certain temps avant d'adhérer à la proposition occidentale du 16 décembre 1975. Ces armes, outre leurs fonctions de dissuasion et de défense, constituent le symbole de l'engagement global des États-Unis dans la défense de ses alliés ; même un retrait partiel d'armes considérées comme désuètes par les experts risque de diminuer la confiance des Allemands. Le débat à ce sujet ne fait que commencer et les spécialistes ouest-allemands étudient maintenant les diverses solutions visant à adapter l'élément nucléaire tactique aux changements technologiques et à la nouvelle doctrine prônée par l'ancien secrétaire à la Défense Schlesinger.

La Bundeswehr occupe une place de choix dans la stratégie de l'OTAN : avec la 7^e Armée américaine en Europe, elle est chargée d'aligner sa force de dissuasion non atomique. En outre,

à part les États-Unis, la RFA est le seul pays de l'OTAN qui peut se permettre de s'équiper en armement conventionnel ultra-moderne, en dépit des difficultés financières ⁷⁶.

73. J. A. Graf Von KIELMANSEGG, « A German View of Western Defence », *Military Review*, novembre 1974, p. 49.

74. *International Defence Review*, vol. 7, n° 1, février 1974, p. 22.

75. Jean KLEIN, « L'Europe et les relations trans-atlantiques à l'ère des négociations », *Politique étrangère*, vol. 1, 1975, p. 69.

76. Hans RADEMACKER dans le *Kölner Stadt-Anzeiger*, 13 janvier 1975, reproduit dans *La Tribune d'Allemagne*, 30 janvier 1975, p. 3.

Sa réduction dans le cadre des *MBFR* sera particulièrement surveillée à la fois par ses partenaires européens et par les pays du Pacte de Varsovie.

Quant à la restructuration de cette armée prévue dans le Livre Blanc sur la Défense publié en 1973-74, elle est considérée par le gouvernement ouest-allemand comme une réforme authentique et non comme une réduction unilatérale dissimulée. Certains aspects y voient l'amorce d'une solution possible au désarmement régional. L'exemple de la RFA qui a mis l'accent sur un renforcement de ses capacités défensives pourrait ouvrir la voie à un accord de principe, à l'intérieur des *MBFR*, sur une définition des forces et systèmes d'armements défensifs par opposition aux forces et armements offensifs, comme cela s'est fait au début des *SALT I*. Cet accord permettrait aux pays concernés d'améliorer leur défense comme ils l'entendent, tout en réduisant les éléments à caractère offensif ⁷⁷.

2 - LA BELGIQUE ET LES PAYS-BAS

La position de la Belgique au moment de l'ouverture des négociations officielles, en 1973, est peu connue. D'autre part, il est certain que le pays a joué un rôle des plus actifs dans la préparation de la conférence. Le rapport présenté en 1968 par le ministre belge des Affaires étrangères, M. Harmel, sur la réduction des forces, a été d'un apport précieux pour les Occidentaux dans la formulation de leur position. Néanmoins, depuis le début de la conférence, c'est la position hollandaise qui a le plus retenu l'attention.

La position officielle de la Hollande vis-à-vis des négociations *MBFR* s'apparente à celle des autres participants directs occidentaux. Son originalité vient de ce que le gouvernement hollandais fut le premier pays européen à proposer d'inclure certaines catégories d'armes nucléaires tactiques.

Ce serait là ajouter une dimension multilatérale aux pourparlers bilatéraux entre les États-Unis et l'URSS sur la limitation des armements stratégiques (*SALT*). Les systèmes nucléaires tactiques ne sont naturellement pas inclus dans les négociations *SALT* à la fois parce que ces dernières sont limitées aux systèmes d'armement stratégique et parce que les armes nucléaires tactiques sont d'une importance si grande pour la défense des pays d'Europe de l'Ouest que leur réduction ne pourrait être envisagée que sur une base multilatérale ⁷⁸.

À côté de cet apport positif aux *MBFR*, la Hollande a néanmoins jeté une ombre sur les négociations en raison de son programme de réductions unilatérales. Le Livre Blanc sur la Défense du gouvernement hollandais prévoyait une réduction de 20 000 hommes, dont 10 000 dans les forces affectées à l'OTAN ⁷⁹ ; les forces terrestres étaient par ailleurs les plus touchées. Malgré les sévères avertissements lancés par le Comité des plans de défense à l'effet que ces réductions auraient un effet d'entraînement négatif sur les autres membres de l'Alliance, le ministre de la Défense, M. Vredeling, demeura ferme dans sa décision.

77. Carl G. JACOBSON, *SALT : MBFR : Soviet Perspectives on Security and Arms Control*, ORAE Memorandum, n° M. 53, Département de la Défense nationale, avril 1974, Ottawa, p. 57.

78. Mémoire explicatoire du ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas pour l'année budgétaire 1975.

79. *International Defence Review*, vol. 7, n° 4, août 1974, p. 423.

Dans son Livre Blanc, d'ailleurs, M. Vredeling s'était montré particulièrement optimiste quant à l'issue des MBFR. Lorsque, au moment de sa rédaction, il dut décider si oui ou non il devrait compter sur un résultat positif de la Conférence de Vienne, il choisit de dresser ses plans de réduction « dans l'attente et à la condition qu'il devienne clair que les mesures touchant les réductions prévues en 1975 seront justifiées ».

Alors même que son collègue des Affaires étrangères, M. Van Der Stoel, avait laissé entendre qu'une certaine prudence était de rigueur, le ministre de la Défense refusait de changer quoi que ce soit à son budget, alléguant que ce serait là un signe de découragement aux yeux du Pacte de Varsovie ; il s'engageait toutefois à présenter un budget supplémentaire si l'année 1975 n'apportait pas de résultat encourageant dans les MBFR ⁸⁰.

Une certaine tradition antimilitariste, mais aussi le rapport de la commission Van Rijckevorsel, paru en 1972, sont à l'origine du Livre Blanc. Composée de spécialistes civils et militaires, la commission s'était donné pour tâche l'examen critique de l'engagement des Pays-Bas dans l'OTAN et des moyens requis pour faire face à cet engagement. Une minorité à l'intérieur de cette commission, se fondant sur le principe que la Hollande avait dans le passé sous-estimé ses limitations financières, recommandait des réductions substantielles, surtout pour l'Armée et l'Aviation. Le ministre Vredeling devait, par la suite, entériner ces propositions : ce n'est que sous les pressions combinées du Comité des plans de défense et de son propre bureau des relations extérieures qu'il décida de suspendre le programme des réductions dans les forces opérationnelles de l'Armée jusqu'à la conclusion d'un accord MBFR satisfaisant ⁸¹.

3 - LA GRANDE-BRETAGNE

La Grande-Bretagne est le seul pays européen qui entretient des troupes dans la zone de réduction sans lui-même faire partie de cette zone, si on exclut l'URSS. Dans l'examen de la position britannique vis-à-vis des MBFR, on doit également tenir compte des deux faits suivants : 1) la Grande-Bretagne est le seul pays d'Europe occidentale qui a encore des engagements militaires à l'échelle internationale : en 1974, 17% de ses forces armées sont à l'étranger contre 11% pour les États-Unis ⁸² ; 2) sa position insulaire l'amène à accorder à peu près autant d'importance aux activités militaires navales qu'à la configuration des forces terrestres.

a) Principes généraux

Le 13 mai 1974, dans un discours devant la Chambre des Communes, le secrétaire à la Défense, Roy Mason, avait déclaré au sujet des MBFR que le but des négociateurs occidentaux était de « corriger les disparités entre les forces conventionnelles de l'OTAN et du Pacte de Varsovie », en tenant compte des avantages du Pacte en ce qui concerne « la géographie, la mobilité et les renforts ». Après avoir rappelé les principales propositions occidentales, le ministre avait ajouté que, bien qu'il soit peu réaliste de s'attendre à des résultats rapides, la réussite éventuelle des négociations rencontrait les intérêts britanniques, car il serait ainsi plus facile pour

80. H. J. NEUMAN, « The Dutch Defence Reforms », *Survival*, vol. XVII, n° 1, janvier-février 1975, p. 6.

81. Au sujet des réductions hollandaises ; cf. *ibid.*, pp. 2-8.

82. *British Record*, n° 20, 21 décembre 1974.

la Grande-Bretagne et ses alliés de réduire le fardeau de la défense et « en même temps de maintenir intacte notre sécurité ⁸³ ».

Au sujet des armes nucléaires tactiques, M. Mason avait exprimé l'opinion de son gouvernement lors de la rencontre ministérielle de Bruxelles le 12 décembre dernier. D'après lui, une réduction des armes nucléaires tactiques dans le cadre des MBFR aurait comme conséquence d'abaisser le seuil nucléaire et d'accélérer l'usage des armes stratégiques en Europe de l'Ouest :

Britain would go along with any American reassessment of the tactical nuclear stock-pile in the interest of greater accuracy and economy of warhead yield. But such an exploration should not affect the conception of tactical nuclear weapons as an essential element into the NATO-deterrence ⁸⁴.

Peu à peu cependant, la Grande-Bretagne a fini par se rallier à la proposition occidentale de décembre 1975.

b) Problèmes spécifiques à la Grande-Bretagne

En 1974, l'élément déterminant de la position britannique vis-à-vis des MBFR est sans conteste la révision du système de défense. Cette réforme, « la plus approfondie et la plus complète jamais entreprise par un gouvernement britannique en temps de paix ⁸⁵ », selon Mason, est elle-même l'aboutissement d'une série de crises internes (détérioration économique, inflation, etc.) qui, au cours des années, ont nécessité un réajustement complet de la position internationale de la Grande-Bretagne.

Il s'agissait d'adapter la défense britannique à une nouvelle situation, c'est-à-dire de réduire son coût « proportionnellement aux ressources nationales ⁸⁶ ». Au cours des dix prochaines années, les dépenses d'ordre militaire vont passer de 5,5% (chiffre de 1974) à 4,5% ⁸⁷. La réforme se caractérise, d'une part, par des coupures dans le personnel et l'équipement des forces armées et, d'autre part, par une restriction des engagements internationaux de la Grande-Bretagne sur le plan militaire ⁸⁸.

83. « External Affairs and Defence », *Survey of Current Affairs*, vol. 4, n° 6, juin 1974, p. 209.

84. *New York Times*, 12 décembre 1974, p. 3.

85. « Déclaration sur la Défense britannique », *Service d'information britannique*, communiqué de presse n° 70/74, 3 décembre 1974.

86. *Ibid.*

87. *Ibid.* Les chiffres de 1973 donnent 5,6% pour la Grande-Bretagne, 4,8% pour la RFA, 4,2% pour la France, 4,5% pour la Turquie, 3,7% pour les Pays-Bas et la Norvège pour ne citer que ceux-là. Le Portugal était le seul pays européen ayant un pourcentage de dépenses supérieur avec 7,5%. Ces chiffres sont tirés du « Livre Blanc sur la Défense 1973-74 » de la RFA, *op. cit.*, p. 233.

88. Les coupures en personnel seront de l'ordre de 5 000 hommes pour la Marine, 18 000 hommes pour l'Aviation et 12 000 hommes pour l'Armée de terre. Le nombre de destroyers, de frégates et de dragueurs antimines sera réduit de $\frac{1}{4}$, les sous-marins classiques de $\frac{1}{4}$, la flotte de soutien de $\frac{1}{3}$; par ailleurs, les plans de remplacement des navires amphibies sont abandonnés. Il y a aussi réduction dans le nombre d'avions de patrouille en mer et une diminution progressive (50%) de la force aérienne de transport. Néanmoins, les forces de combat aériennes engagées sur le continent et en Grande-Bretagne seront préservées et dans certains cas améliorées. L'abandon de certains projets et l'annulation de l'achat de certains équipements – en particulier, quelques véhicules de reconnaissance – toucheront l'Armée de terre. Cf. *ibid.*, p. 4; cf. aussi *British Record*, n° 20.

Ce qu'il faut retenir au sujet de ces restrictions, c'est que, dans l'optique du gouvernement britannique, elles n'affectent aucunement la nature de la participation de la Grande-Bretagne à un règlement sur les MBFR, compte tenu de ses priorités.

What we are trying to do is to save money from most of those garrisons, bring the troops home, cut out the reinforcement, and concentrate upon NATO. There may be some diminution on the flanks, but as far as we are concerned the priorities first of all are the Central Front, the British Army of the Rhine in Germany. It's the front line for the Germans, it's the front for NATO, and it's our front as well, so we shall keep that intact and there'll be no reductions of the British Army of the Rhine ahead of any agreement on Mutual and Balanced Force Reductions...

Secondly, we want to maintain a formidable, well-equipped naval force in the Eastern Atlantic – the same applies to the Channel ⁸⁹.

Il faut donc s'attendre à un appui ferme de la Grande-Bretagne aux négociations sur les MBFR ; une telle attitude est passablement différente de celle adoptée par le gouvernement au début de la Conférence. La Grande-Bretagne se montrait alors assez sceptique quant à l'issue des pourparlers.

So long as Labour retains power, the U.K. may be expected to revert to supporting MBFR, while any future Conservative government could find it difficult to resist demands for defence cuts in the face of continuing economic difficulties, and would in any case be unable to reverse a U.S. decision to reduce her forces in Western Europe ⁹⁰.

Ainsi donc, la Grande-Bretagne a réussi le double exploit de réduire unilatéralement ses forces armées tout en maintenant intact le nombre de ses effectifs dans la région centrale. Néanmoins, une telle décision n'a pas été sans soulever certaines critiques, critiques d'ailleurs qui pourraient s'adresser à tous les pays occidentaux participants directs aux MBFR. Ces derniers, en diminuant le degré de concentration militaire en Europe centrale, ne risquent-ils pas d'inciter le Pacte de Varsovie à intensifier leurs activités militaires en direction des zones périphériques (Norvège, Méditerranée) et même en mer ? Or le programme de défense britannique de 1974 réduit sensiblement les forces de renforcement ; en outre, la nouvelle situation pourrait rendre les approches maritimes et les bases militaires de la Grande-Bretagne particulièrement vulnérables ⁹¹.

4 – L'EUROPE DE L'EST : RDA, POLOGNE ET TCHÉCOSLOVAQUIE

L'importance de ces pays dans les MBFR ne saurait être passée sous silence. En effet, c'est sur les territoires de ces trois pays – si on exclut la Hongrie où sont stationnées quatre divisions soviétiques – que sont concentrées le plus grand nombre de divisions soviétiques hors d'URSS : deux en Pologne, vingt en RDA, cinq en Tchécoslovaquie ⁹². Ces pays entretiennent eux-mêmes une quantité importante de troupes nationales, soit respectivement, 11, 6 et 8,5 divisions ⁹³.

89. *British Record*, op. cit.

90. Robin RANGER, « MBFR : Political or Technical Arms Control », *The World Today*, octobre 1974, p. 416.

91. Cf. à ce sujet les articles de Desmond WETTERN, « Defence : Britain at the Crossroads », *The Defence Attaché*, janvier 1975, p. 5, et de Charles LINDSAY, « European Defence : The Changing Position of the United Kingdom », *International Defence Review*, vol. 7, décembre 1974, pp. 730-731.

92. Chiffres cités dans *International Defence Review*, vol. 7, n° 1, janvier 1974, p. 22.

93. Chiffres cités dans *SIPRI Yearbook 1974*, table 4A.7, p. 53.

Durant les négociations, les trois pays se sont alignés inconditionnellement sur la position soviétique : il faut donc présumer que les principes généraux qui ont guidé ces gouvernements à Vienne sont les mêmes que ceux de l'URSS. S'il y a eu des divergences au sein du Pacte de Varsovie, elles ont été soigneusement camouflées à l'opinion publique.

La structure du Pacte de Varsovie, la façon dont sont articulées les relations entre les gouvernements est-européens et la population, favorisent mieux une attitude monolithique que ce n'est le cas pour l'OTAN. Les pressions intérieures dans les pays occidentaux font qu'ils sont portés à réduire plus rapidement que leurs partenaires de l'Est. Bien que ces derniers peuvent, en principe, être sympathiques à des coupures de leurs budgets militaires, ils ne sont pas exposés à des pressions semblables et peuvent donc suivre avec plus de patience le long et difficile processus de négociations sur le contrôle des armements ⁹⁴.

Tous ces pays souhaitent probablement une réduction des forces soviétiques stationnées sur leurs territoires et dont la redondance, surtout en RDA, est manifeste. La présence massive dans ces régions de militaires et d'armements conventionnels soviétiques contribue à faire planer sur ces pays la menace d'une destruction à vaste échelle, advenant un conflit armé en Europe centrale. À ce niveau, ils sont aussi vulnérables que la RFA.

D'autre part, les pays d'Europe orientale veulent une réduction des forces de l'OTAN, particulièrement des forces ouest-allemandes. Tout plan de réduction qui laisserait la Bundeswehr intacte ou qui permettrait à la RFA de renforcer son armée rencontrerait leur opposition immédiate ⁹⁵. Notons ici l'article des Polonais Multan et Towpik qui insistent sur le fait qu'un accroissement de l'efficacité du potentiel militaire n'implique pas seulement des changements d'ordre quantitatif, mais aussi qualitatif ⁹⁶.

Les deux auteurs mettent en garde les Occidentaux contre la tentation de se servir des MBFR comme prétexte à intensifier leurs efforts en vue d'une plus grande intégration de l'Europe politique et militaire. Selon eux, l'Ouest sous-estimerait les effets négatifs d'une telle approche et les réactions de l'Europe de l'Est : les MBFR perdraient de leur importance, car ils seraient subordonnés non plus à l'idée de désarmement, mais à leur influence possible sur le degré d'intégration.

Quant à l'Europe de l'Est, elle pourrait en venir, elle aussi, à une plus grande intégration. La nouvelle configuration militaire à l'Ouest constituerait une menace non seulement pour l'Europe orientale, mais aussi pour les pays européens situés à l'extérieur de cette Europe intégrée.

For them, it would mean facing a great new European power – and which even still in *statu nascendi*, had behind it centuries of great power and imperialistic policies in the future. It would also mean a new stage in European politics contradictory to the present tendencies toward a new system of security, the realization of which would be of significant importance, especially for the smaller European countries ⁹⁷.

94. « SALT and MBFR : The Next Phase », *Survival*, janvier-février 1975, p. 20.

95. Cf. les propos du *Trybuna Ludu*, reproduits dans *Le Monde*, 25 septembre 1974, p. 3, cités dans notre premier chapitre.

96. W. MULTAN et A. TOWPIK, « Western Arms Control Politics in Europe as Seen from the East », *Survival*, mai-juin 1974, p. 123.

97. *Ibid.*, p. 131.

La République fédérale, en raison de sa population, de sa puissance industrielle et de son armée, serait indubitablement à la tête de cette « nouvelle puissance européenne » ; c'est du moins ce que laissent sous-entendre les deux auteurs. Ce n'est justement pas un hasard si ces derniers sont polonais. Il est clair que l'objectif de la Pologne, en participant aux négociations, est d'empêcher la Bundeswehr de devenir le noyau d'une armée ouest-européenne intégrée. C'est probablement aussi le cas de la Tchécoslovaquie. En revanche, on connaît moins les raisons de la RDA.

D – Les pays observateurs

1 – LE FLANC NORD : LE DANEMARK ET LA NORVÈGE

Tout comme les pays de la région méditerranéenne (Italie, Grèce, Turquie), le Danemark et la Norvège n'ont qu'une participation limitée aux MBFR. Ils sont exclus de la zone de réduction mais les résultats de la Conférence de Vienne auront des répercussions inévitables sur la situation militaire dans cette région.

a) Principes généraux

Nous ne possédons aucun document officiel sur les principes qui ont guidé le gouvernement danois dans son attitude vis-à-vis des MBFR. Tout au plus peut-on relever les propos du ministre Andersen à l'effet que

ce qui se passe à ce sujet dans la région centrale de l'Europe aura inévitablement de l'importance pour les flancs au nord et au sud. C'est pourquoi nous nous félicitons d'avoir réussi à obtenir une représentation du Danemark à ces négociations⁹⁸.

La position norvégienne a été plus longuement expliquée. Dans une brochure publiée sous les auspices du ministère des Affaires étrangères, Chris Prebensen écrit :

Les discussions actuelles sur la réduction des forces seront compliquées et prendront du temps. Les pays de l'OTAN ont jugé opportun de concentrer les MFR en premier lieu sur l'Europe centrale où le niveau des forces est le plus élevé et où les conditions sont présumément plus favorables à des réductions mutuelles. Le point de départ des pays de l'OTAN est que les MFR devront conduire à une plus grande stabilité et à une plus grande sécurité, avec un niveau des forces moins élevé. L'idée selon laquelle une réduction mutuelle des forces armées diminuerait la sécurité de l'OTAN est par conséquent inacceptable.

La Norvège partage ce point de vue. Néanmoins, elle espère que les MFR en Europe centrale ne sont qu'une première étape à l'intérieur d'un processus plus long qui couvrirait la totalité de l'Europe, et éventuellement les régions nordiques et que ces régions soient incluses dans toute mesure destinée à limiter la mobilité des forces militaires en temps de paix.

La Norvège croit également que « les grandes puissances devront porter le poids des efforts en vue d'établir des relations nouvelles et plus satisfaisantes dans le domaine de la sécurité en Europe en tenant compte des intérêts de tous les États européens. Les efforts pour réduire les tensions politiques et abaisser le niveau des forces armées devront être accompagnés d'une garantie à l'effet que l'équilibre militaire entre l'Est et l'Ouest ne sera pas modifié. Le maintien de cet équilibre ne sera possible que tant et aussi longtemps que les États-Unis voudront bien partager la responsabilité pour la défense de l'Europe ».

L'auteur écrit aussi que durant les discussions intra-atlantiques au sujet des MBFR, les pays des flancs avaient souligné à plusieurs reprises qu'un redéploiement des forces

98. B. K. ANDERSEN, « Le Danemark et l'OTAN », *Les Nouvelles de l'OTAN*, n° 3, 1973, p. 7.

résultant de leur diminution en Europe centrale ne devrait pas avoir de conséquences néfastes sur les pays situés en dehors de la zone de réduction ⁹⁹.

b) *Problèmes spécifiques au Danemark et à la Norvège*

Le Danemark est directement relié à la défense de la mer Baltique à laquelle participent également la Norvège et la RFA ¹⁰⁰. La Norvège, qui partage une frontière commune avec l'URSS dans sa partie septentrionale, est située à proximité d'une zone où sont installées des bases navales soviétiques et elle contrôle l'accès de la flotte soviétique de l'Arctique à l'océan Atlantique. Le système défensif de chacun de ces deux pays est basé sur le principe que les forces locales devront être soutenues, dans un bref délai, par des renforts venus de l'extérieur.

La Norvège, par exemple, compte sur un soutien naval et aérien rapide de la part des États-Unis, du Canada et de la Grande-Bretagne, sans oublier l'aide de la Force mobile alliée ¹⁰¹. Le problème de la réduction des forces en Europe centrale, celui de leur redéploiement éventuel dans les zones adjacentes et surtout la possibilité d'un déplacement des forces du Pacte de Varsovie vers la péninsule scandinave incitent les gouvernements danois et norvégien à s'intéresser aux négociations MBFR.

La Norvège est particulièrement préoccupée par l'accroissement régulier du potentiel militaire de l'URSS dans la péninsule de Kola et la région de Mourmansk. L'attitude du gouvernement norvégien a été jusqu'ici de considérer cette concentration des forces conventionnelles et nucléaires soviétiques dans sa partie septentrionale dans le cadre de sa stratégie et de son engagement global. Mais en cas d'affrontement, cette présence militaire menacerait directement le territoire norvégien. C'est pourquoi, en attendant une éventuelle réduction des forces dans les régions nordiques, le gouvernement a préconisé une série de mesures destinées à prévenir les tensions : limitations des manœuvres militaires de part et d'autre des frontières, notification préalable, échange d'observateurs. La Norvège se déclare aussi pour l'inclusion des forces navales à un stade ultérieur des négociations sur la réduction des forces ¹⁰².

Quant au Danemark, son programme de réduction unilatérale de 1973 – mis en opération sur-le-champ, contrairement au plan hollandais – fut sévèrement critiqué par l'OTAN : venant s'appliquer pour un système de défense considéré par certains experts comme déficient, il avait été élaboré sans aucune considération apparente pour les MBFR ; il est plutôt le résultat d'une tractation entre les quatre partis de la coalition gouvernementale ¹⁰³. Dans cette perspective, l'intérêt du Danemark pour la Conférence de Vienne semble pour l'instant assez limité.

99. Chris PREBENSEN, *Norway and NATO*, The Royal Ministry of Foreign Affairs, Oslo Dep. 1974, pp. 41-42.

100. La 6^e division mécanisée de la Bundeswehr, la flotte ouest-allemande de la Baltique, qui se joindrait au COMBALTAP (sous commandement danois) en cas de guerre, et les armées nationales du Danemark et de la Norvège sont sous la direction du Haut-Commandement de la région nord de l'Alliance, l'AFNORTH. Celui-ci a la responsabilité de défendre les approches de la Baltique, les territoires danois et norvégien et la région septentrionale de la République fédérale (Schleswig-Holstein). Cf. John F. MEEHAN, « AFNORTH-NATO's Assailable Flank », *Military Review*, janvier 1975, p. 4.

101. *Ibid.*, p. 8.

102. C. PREBENSEN, *op. cit.*, p. 24.

103. Cf., pour la description des réformes du système danois, l'article de Niels J. HAAGERUP, « Denmark's Defence Reform », *Survival*, vol. XV, n° 4, juillet-août 1973, pp. 171-177.

2 - LE FLANC SUD : LA MÉDITERRANÉE ET LES BALKANS

Les problèmes inhérents à une éventuelle réduction des forces en Méditerranée sont très différents de ceux des pays du flanc nord. La principale raison est la diversité de ces pays situés autour de la Méditerranée : il s'agit non seulement de pays européens – dont plusieurs ne participent pas actuellement à la Conférence de Vienne (France, Espagne, Portugal, Yougoslavie, Chypre, Malte) – mais également de pays qui font partie soit de la zone du Proche-Orient (Israël, Syrie, etc.), soit du continent africain (Algérie, Maroc, etc.). Cette diversité géographique et cette dispersion dans l'espace – contrairement aux pays de la région centrale et du flanc nord qui se touchent les uns les autres – se compliquent d'une diversité des conditions économiques et sociales. Mais, par-dessus tout, il y a le problème de l'instabilité politique à la fois sur les plans interne et externe, instabilité qui sous-entend la plupart du temps l'intervention régulière des forces armées.

Enfin, la Méditerranée possède une haute valeur géopolitique pour les Européens et les deux superpuissances : elle constitue le lien maritime entre le continent européen et les marchés du pétrole et, par le canal de Suez, donne accès sur l'océan Indien tant aux navires occidentaux que soviétiques ¹⁰⁴.

a) L'Italie

L'Italie fut exclue des MBFR sous prétexte que ses intérêts méditerranéens étaient étrangers à la situation militaire dans la région centrale. L'URSS se servit de cet argument pour déclarer à son tour que la Hongrie faisait autant partie des Balkans que l'Italie de la région méditerranéenne ¹⁰⁵.

Le point de vue italien est que les tentatives du Pacte de Varsovie, lors des conversations exploratoires, d'associer la question de l'Italie à celle de la Hongrie, reposaient sur de fausses prémisses, car, à la différence de l'Italie, la Hongrie fait partie de l'Europe centrale ¹⁰⁶. Selon Geneviève Bibes,

L'hostilité du gouvernement (italien) à l'inclusion de l'Italie dans la zone de désarmement européen – même au prix de l'exclusion parallèle de la Hongrie – est une décision importante de politique étrangère qui cependant a été peu discutée au Parlement et encore moins devant l'opinion publique. Dans ses dernières déclarations, d'ailleurs fort discrètes sur ce sujet, M. Moro laisse entendre que la question du désarmement est prématurée tant que n'ont pas été trouvées ces nouvelles formes de sécurité dérivant de rapports plus libres et plus confiants entre les peuples.

La position officielle italienne est donc que la conférence de Vienne ne peut être isolée de celle de Genève dont elle n'est que le prolongement militaire ¹⁰⁷.

Cette position va à l'encontre de la revendication exprimée par certains pays au sujet d'une liaison entre l'Europe et la Méditerranée durant la Conférence européenne de sécurité, d'après S. Silvestri. Le même auteur est d'avis qu'une telle attitude a

104. Jacques MENONCOURT, « La Méditerranée en crise », *Défense nationale*, mars 1975, p. 84.

105. C. G. JACOBSEN, *SALT : MBFR : Soviet Perspectives on Security and Arms Control*, ORAE Memorandum n° M.53, Département de la Défense nationale, avril 1974, Ottawa, p. 42.

106. Mario SALVENI, « La réduction des forces en Europe centrale », *Relazioni Internazionali*, n° 3/19, janvier 1975, p. 55.

107. Geneviève BIBES, « L'Italie a-t-elle une politique étrangère ? », *Défense nationale*, février 1975, p. 78.

contribué à accentuer la division entre Europe centrale et méridionale, confirmant l'impression qu'il existe deux processus différents de la détente, un en Allemagne, l'autre en Méditerranée. Ceci peut ralentir toute initiative de défense commune et peut aussi influencer de façon négative les consultations entre Européens de l'Ouest en vue d'une politique étrangère commune ¹⁰⁸.

Selon un autre expert, Franca Gusmaroli, l'attitude italienne pourrait résulter d'une absence de politique stratégique cohérente ou bien d'un héritage de la guerre froide qui fait de toute négociation sur la réduction des forces un désarmement prématuré. Mais elle pourrait aussi être le reflet de l'« incapacité de la défense italienne à s'adapter rapidement aux changements politiques et militaires qu'impliquent les MBFR ».

En effet, un statut de participant direct obligerait l'Italie à reposer en termes nouveaux toute l'organisation défensive conçue jusqu'à présent dans la double perspective d'un appui – d'ailleurs limité – aux forces de l'OTAN et à la 6^e flotte, et d'une lutte contre une subversion interne soutenue à l'extérieur ¹⁰⁹.

Or, l'état actuel de la défense italienne est très précaire et, en outre, se trouve aggravé par les problèmes économiques et politiques.

b) *La Grèce et la Turquie*

L'importance de la marine et du contrôle aérien en Méditerranée donne apparemment moins de poids à une réduction des forces terrestres dans ces régions. Cependant, il existe des endroits vulnérables où une attaque par terre serait possible. C'est le cas surtout de la région septentrionale de la Grèce et de la Turquie (Thrace) : elle est située à proximité des endroits de Bosphore et des Dardanelles et constitue le point de jonction des armées grecque et turque. Étant donné l'importance accordée à cette région par les Soviétiques, les Occidentaux n'ont pas exclu une attaque blindée et motorisée des troupes du Pacte de Varsovie en provenance de la Bulgarie ¹¹⁰. Toutefois, c'est une éventuelle inclusion des forces navales et aériennes dans les MBFR qui serait décisive pour ces deux pays.

c) *Les Balkans : Hongrie, Bulgarie et Roumanie*

La région des Balkans est adjacente à la zone méditerranéenne et à la zone centrale. La Bulgarie et la Roumanie ont reçu le statut de pays aux MBFR ; celui de la Hongrie demeure indéterminé. Pour l'OTAN,

la question de savoir comment et dans quelle mesure la Hongrie sera incluse dans les décisions, accords ou mesures à venir doit être examinée et décidée avant la conclusion des négociations ¹¹¹.

Il faudra trouver une solution qui permette d'éviter un transfert possible des troupes soviétiques de la zone de réduction actuelle en territoire hongrois. L'importance stratégique de la Hongrie est évidente non seulement pour la région centrale, mais aussi pour les Balkans et le flanc méridional et l'Alliance. La position hongroise et bulgare, d'après les renseignements dont nous disposons, s'aligne sur celle de l'Union soviétique. En revanche, les bases politiques de la position roumaine sont mieux connues.

108. Cité dans G. BIBES, *op. cit.*, p. 78.

109. *Ibid.*, p. 79.

110. Cf. « Defending NATO's Southern Flank », *NATO's Fifteen Nations*, août-septembre 1973, vol. 18, n° 4.

111. *SIPRI Yearbook 1974*, p. 42.

i) La Roumanie

L'originalité de la position roumaine vient de ce qu'elle découle avant tout d'un intérêt politique ¹¹². La Roumanie a mis l'accent avant tout sur l'aspect politique des MBFR – et n'a à peu près rien dit sur ses aspects techniques, du moins dans les documents et communiqués officiels. Le caractère global et « multiforme » ¹¹³ du concept roumain de sécurité est l'élément fondamental sur lequel repose son attitude aux conférences de Vienne et de Genève.

Pour la Roumanie,

Les problèmes de sécurité européenne ne sauraient être séparés des problèmes fondamentaux de la vie du continent, et en tout premier lieu des efforts pour le désengagement militaire... ¹¹⁴

Le rapport du Comité exécutif du Comité central du P.C. roumain affirme que :

L'on fournit des efforts soutenus visant à ce qu'à la Conférence de Vienne – considérée dès le début, d'un commun accord, comme un échelon du passage à l'examen du problème du désarmement en Europe – l'on obtienne les meilleurs résultats sur la voie de la réduction dans une proportion accentuée des troupes et des armements tant étrangers que nationaux, tout en assurant que les mesures qui seront adoptées n'affectent aucunement la sécurité, tant des États participant à la Conférence, que de ceux qui ne sont pas parties des accords qui seront réalisés. Dans ce sens, le Comité exécutif apprécie que le problème du désarmement en Europe – concernant directement tous les peuples du continent – impose que dans certaines phases de la Conférence, dans celle-ci aussi, les autres États européens intéressés puissent exprimer leurs opinions ¹¹⁵.

On retrouve là les principes généraux du gouvernement roumain concernant les MBFR : 1) l'actuelle conférence sur la réduction des armements considérée comme un maillon d'une longue chaîne vers l'établissement d'un nouveau système de sécurité ; 2) sécurité égale pour tous ; 3) participation de tous les pays européens sans discrimination, les MBFR devant être une « résultante des contributions nationales », conformes aux intérêts de tous ¹¹⁶. Par ailleurs, le processus devra être « progressif », chaque pas favorisant le pas suivant ¹¹⁷.

Concernant la réduction des troupes et des armements, le rapport du XI^e Congrès précise que « celle-ci ne doit pas avoir un caractère symbolique... » Dans une première étape, il faudrait les réduire d'au moins 10 à 15%. La réduction devrait naturellement être plus « substantielle » pour les « grands pays puissamment armés » ¹¹⁸. D'autre part, la Roumanie estime nécessaire que :

Les troupes qui seront retirées soient en même temps démobilisées. Il faudra qu'en aucun cas les troupes qui seront retirées d'un pays ou d'une région ne soient disloquées

112. Charles GATI, « East Central Europe : Touchstone for Detente », *Journal of International Affairs*, vol. 28, n° 2, 1974, p. 177.

113. Sergiu VERONA, *La Roumanie et le processus de l'édification de la sécurité et de coopération européennes*, Édition Méridiane, Bucarest, 1974, p. 28.

114. Nicolae CEAUSESCU, *La Roumanie sur la voie de l'édification de la société socialiste multilatéralement développée*, vol. 7, Éd. Méridiane, Bucarest, 1973, p. 1014, cité dans Sergiu VERONA, *op. cit.*, p. 53.

115. *Ibid.*, p. 60.

116. *Ibid.*, p. 58.

117. *Ibid.*

118. *Rapport au XI^e Congrès...*, p. 36.

en d'autres pays ou régions de l'Europe, où la concentration des forces armées se verrait de ce fait renforcée, ce qui engendrerait un nouvel engagement militaire, de nouvelles tensions. De telles mesures doivent être assorties de l'engagement des parties qu'elles n'enverront plus à l'avenir des troupes sur le sol d'autres États ¹¹⁹.

Il n'est pas exclu que la Roumanie envisage une extension des *MBFR* dans sa propre zone. Ceausescu y a fait allusion dans le rapport du XI^e Congrès du P.C. roumain, sans mentionner explicitement la Conférence de Vienne.

Nous accordons une attention particulière aux problèmes des Balkans, considérant que, dans le cadre de la sécurité européenne, la réalisation d'ententes régionales – et donc aussi dans la région des Balkans – constitue un facteur de la plus haute importance. Partant de ce principe, nous estimons que tout doit être mis en œuvre afin de développer la collaboration et l'entente entre tous les pays balkaniques, de trouver des formes différentes et concrètes d'extension de cette collaboration, de transformer les Balkans en une zone sans troupes ni bases militaires étrangères, sans armement nucléaire, en une zone de paix et de collaboration ¹²⁰.

119. S. VERONA, *op. cit.*, p. 61.

120. *Rapport au XI^e Congrès...*, p. 27.